



LOS MECANISMOS DE CONTROL
DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS
TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES
DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

Universitat Rovira i Virgili
Departament de Dret Públic

2007





UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL
DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS
TRATADOS INTERNACIONALES MULTILATERALES
DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Tesis presentada para aspirar al título de Doctor/a en Derecho por:

Susana BORRÀS PENTINAT

Realizada bajo la dirección del Dr. Antoni Pigrau Solé
Catedrático de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales

2007



"Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen".

*Principio 7 de la Declaración de Río de Janeiro
sobre el medio ambiente y el desarrollo
Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992
A/CONF.151/26 (Vol. I)*

ÍNDICE DE CONTENIDOS

<i>Abreviaturas</i>	<i>ix-xii</i>
<i>Introducción</i>	<i>1</i>

CAPÍTULO I.

LA INTRODUCCIÓN DEL CONTROL INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

<i>I. Origen y evolución del control internacional</i>	<i>14</i>
<i>A) El origen del control internacional</i>	<i>14</i>
<i>B) Aproximación y evolución histórica del control internacional</i>	<i>17</i>
<i>C) Principales ámbitos normativos en los que se ha instituido el control internacional</i>	<i>27</i>
<i>1. Las uniones administrativas internacionales</i>	<i>27</i>
<i>2. El control internacional en la Sociedad de Naciones</i>	<i>28</i>
<i>2.1. Minorías</i>	<i>29</i>
<i>2.2. Mandatos</i>	<i>30</i>
<i>2.3. La Cuestión de Danzig</i>	<i>33</i>
<i>3. El tráfico de estupefacientes</i>	<i>34</i>
<i>4. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)</i>	<i>37</i>
<i>5. La protección internacional de los derechos humanos</i>	<i>39</i>
<i>6. El Derecho internacional humanitario</i>	<i>44</i>
<i>7. El desarme</i>	<i>46</i>
<i>II. El concepto de control internacional</i>	<i>48</i>
<i>A) El fundamento jurídico del control</i>	<i>49</i>
<i>1. Consideraciones doctrinales</i>	<i>49</i>
<i>2. Las dificultades para el establecimiento del concepto de control</i>	<i>56</i>
<i>2.1. De carácter semántico</i>	<i>56</i>
<i>2.2. De carácter terminológico</i>	<i>60</i>
<i>3. La definición de control internacional</i>	<i>63</i>
<i>B) Los elementos del control internacional</i>	<i>70</i>

1. El elemento teleológico del control internacional.....	71
1.1. La función preventiva.....	71
1.2. La función de verificación.....	72
1.3. La función de promoción.....	74
1.4. La función de corrección.....	76
1.5. Otras funciones específicas del control internacional.....	76
2. El elemento material del control internacional.....	79
3. El elemento formal del control internacional.....	83
4. El elemento subjetivo del control.....	85
4.1. Sujeto activo del control.....	85
a) El sujeto activo determinado por vía convencional.....	86
b) El sujeto activo del control determinado por una organización internacional.....	86
4.2. Sujeto pasivo del control.....	87
C) Las características del control y el procedimiento de control.....	88
1. La incoación del procedimiento.....	90
2. La determinación y valoración de los hechos.....	95
3. El resultado de la actividad de control internacional: los efectos jurídicos.....	96
III. La introducción del control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente.....	103
A) El control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente.....	104
1. La etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo.....	110
2. La etapa entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río.....	117
3. La etapa posterior a la Conferencia de Río de Janeiro.....	126
B) La relevancia y las características de los tratados internacionales multilaterales en el ámbito ambiental.....	137
1. Factores motivadores de la introducción del control internacional en la protección ambiental.....	138
2. Características del Derecho internacional del medio ambiente y de los tratados internacionales del medio ambiente.....	148
C) El concepto de régimen ambiental.....	157
D) Control jurídico y control no jurídico en el ámbito ambiental.....	164
1. El control jurídico en el ámbito ambiental.....	165
2. El control no jurídico en el ámbito ambiental.....	169

CAPÍTULO II.

OBJETO Y FUNCIÓN DEL CONTROL EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

<i>I. Las funciones del control y las relaciones del control con la solución pacífica de controversias y la responsabilidad internacional.....</i>	<i>177</i>
<i>A) Las funciones del control: la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, promoción del cumplimiento y prevención de Controversias</i>	<i>180</i>
<i>B) El control y los medios de solución pacífica de controversias</i>	<i>186</i>
<i>1. Los medios de solución pacífica de controversias en los tratados internacionales en materia ambiental</i>	<i>186</i>
<i>2. Los medios de solución de controversias y el procedimiento de incumplimiento</i>	<i>201</i>
<i>C) El control y la responsabilidad internacional</i>	<i>209</i>
<i>II. El Objeto del control: la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales ambientales.....</i>	<i>218</i>
<i>A. El control jurídico de normas convencionales.....</i>	<i>219</i>
<i>1. El deber general de cumplir las obligaciones internacionales</i>	<i>224</i>
<i>2. Los principios generales de la protección del medio ambiente</i>	<i>226</i>
<i>3. Exención de la obligación de cumplimiento.....</i>	<i>235</i>
<i>B) El control jurídico sobre la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales.....</i>	<i>242</i>
<i>1. El origen y teorías sobre el cumplimiento.....</i>	<i>242</i>
<i>2. La aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales.....</i>	<i>258</i>
<i>3. La eficacia de los tratados internacionales en materia ambiental</i>	<i>266</i>
<i>C) Factores que determinan la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales sobre protección del medio ambiente.....</i>	<i>273</i>
<i>1. Los factores intrínsecos.....</i>	<i>274</i>
<i>2. Los factores extrínsecos</i>	<i>278</i>

CAPÍTULO III.

MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

<i>I. La Institucionalización del Derecho Internacional del Medio Ambiente</i>	289
A) <i>La Organización de las Naciones Unidas</i>	295
1. <i>Órganos principales</i>	297
1.1. <i>La Asamblea General</i>	297
1.2. <i>El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	300
1.3. <i>El Consejo Económico y Social (ECOSOC)</i>	301
2. <i>Órganos subsidiarios</i>	302
2.1. <i>El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)</i>	303
2.2. <i>La Comisión de desarrollo sostenible</i>	310
2.3. <i>Mecanismo Interinstitucional de Coordinación de Alto Nivel y la Junta Consultiva de Alto Nivel</i>	314
B) <i>Los Organismos Especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales universales con incidencia ambiental limitada</i>	315
C) <i>Organizaciones internacionales de ámbito regional</i>	320
1. <i>La región europea y de la OCDE</i>	320
2. <i>La región africana</i>	325
3. <i>La región americana y del Caribe</i>	325
4. <i>La región asiática y del Pacífico</i>	328
<i>II. El sujeto activo del control de los tratados multilaterales de medio ambiente</i>	330
A) <i>La atribución de funciones de control a las instituciones estatales</i>	330
B) <i>La atribución de funciones de control a las instituciones internacionales preexistentes</i>	338
C) <i>La atribución de las funciones de control a instituciones internacionales creadas ad hoc</i>	342
<i>III. Las estructuras institucionales de los regímenes ambientales: el modelo regional y el modelo universal</i>	346
A) <i>La estructura institucional de cooperación regional: las comisiones independientes</i>	350

<i>B) La estructura institucional de cooperación multilateral de ámbito universal.....</i>	<i>360</i>
1. <i>El órgano político: la Conferencia de las Partes/ Reunión de las Partes.....</i>	<i>360</i>
2. <i>El órgano de administración: la Secretaría.....</i>	<i>372</i>
3. <i>Los órganos subsidiarios.....</i>	<i>384</i>
3.1. <i>El órgano político: el comité permanente.....</i>	<i>386</i>
3.2. <i>El órgano consultivo: los comités de expertos.....</i>	<i>390</i>
3.3. <i>Los órganos de asistencia financiera y de transferencia de tecnología.....</i>	<i>400</i>
3.4. <i>El órgano de aplicación y de cumplimiento.....</i>	<i>410</i>
<i>C) Las funciones de control de las estructuras institucionales en los regímenes ambientales regionales y universales.....</i>	<i>412</i>
1. <i>La distribución de funciones de control entre los diferentes órganos.....</i>	<i>413</i>
2. <i>El ejercicio de las funciones institucionales de control sobre la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente.....</i>	<i>417</i>
2.1. <i>Ejercicio del control, como actividad de supervisión e identificación de las presuntas violaciones.....</i>	<i>418</i>
2.2. <i>Constatación de las violaciones y reacciones.....</i>	<i>421</i>
<i>D) La participación de otros actores de la Sociedad Internacional en el control: las entidades no gubernamentales y la sociedad civil.....</i>	<i>422</i>
<i>E) Naturaleza jurídica de las instituciones ambientales convencionales.....</i>	<i>439</i>
1. <i>Integración en la teoría general de las organizaciones internacionales.....</i>	<i>441</i>
2. <i>Manifestaciones de la personalidad jurídica internacional.....</i>	<i>445</i>
3. <i>La autonomía institucional de los tratados internacionales ambientales.....</i>	<i>461</i>
<i>F) Los Problemas de coordinación como consecuencia de la proliferación institucional.....</i>	<i>465</i>
1. <i>La racionalización institucional vertical.....</i>	<i>467</i>
2. <i>La racionalización institucional horizontal.....</i>	<i>473</i>

CAPÍTULO IV.

LOS MECANISMOS DE CONTROL Y LOS MECANISMOS ASISTENCIALES DE LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

<i>I. Consideraciones generales sobre los mecanismos de control.....</i>	<i>484</i>
<i>II. Mecanismos de control permanente y general en los Tratados multilaterales de protección del Medio Ambiente</i>	<i>491</i>
A) <i>La información ambiental.....</i>	<i>492</i>
1. <i>La transmisión y el intercambio de información.....</i>	<i>492</i>
2. <i>Los informes estatales (reporting).....</i>	<i>499</i>
B) <i>La vigilancia ambiental.....</i>	<i>515</i>
<i>III. Mecanismos de control ocasional y específico en los Tratados multilaterales de protección del Medio Ambiente</i>	<i>519</i>
A) <i>El control fáctico del cumplimiento</i>	<i>521</i>
1. <i>La investigación de los hechos</i>	<i>521</i>
2. <i>La inspección ambiental.....</i>	<i>528</i>
B) <i>El control fáctico y jurídico del cumplimiento: el procedimiento de incumplimiento.....</i>	<i>544</i>
1. <i>Concepto, objetivos, funciones, características y principios</i>	<i>547</i>
2. <i>El procedimiento de incumplimiento en sentido estricto.....</i>	<i>559</i>
2.1. <i>Fases del Procedimiento</i>	<i>564</i>
a) <i>La iniciativa.....</i>	<i>565</i>
b) <i>La participación del órgano de control.....</i>	<i>573</i>
c) <i>La resolución del procedimiento</i>	<i>581</i>
2.2. <i>El resultado del procedimiento de incumplimiento.....</i>	<i>583</i>
3. <i>Otros procedimientos de incumplimiento: especial referencia al procedimiento de revisión y el mecanismo multilateral consultivo</i>	<i>592</i>
4. <i>Consideraciones sobre la aplicación y extensión del procedimiento de incumplimiento.....</i>	<i>602</i>
<i>IV. Los Mecanismos Asistenciales de los Tratados Multilaterales de Protección del Medio Ambiente</i>	<i>605</i>
A) <i>Consideraciones generales de los mecanismos asistenciales del control internacional de los tratados internacionales de protección del medio ambiente</i>	<i>607</i>
1. <i>Las redes regionales de promoción del cumplimiento</i>	<i>619</i>

2. <i>Directrices para la mejora de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental</i>	622
B) <i>Mecanismos de creación de capacidad</i>	631
C) <i>Mecanismos de transferencia de recursos</i>	636
1. <i>La transferencia de recursos tecnológicos</i>	637
2. <i>La transferencia de recursos financieros</i>	647
D) <i>Mecanismos de orientación del cumplimiento</i>	654
1. <i>Los estándares, directrices y programas de acción</i>	655
2. <i>Los memoranda de entendimiento</i>	657
E) <i>Mecanismos de promoción del cumplimiento. Especial referencia a los mecanismos de flexibilidad del régimen del cambio climático</i>	661
1. <i>El “Mercado de Emisiones”</i>	663
2. <i>La Implementación Conjunta (Joint Implementation)</i>	666
3. <i>El “Mecanismo de Desarrollo Limpio”</i>	670
<i>Conclusiones</i>	675
<i>Bibliografía y documentación</i>	693
<i>Anexo: El control en los regímenes internacionales de protección del medio ambiente</i>	805

ABREVIATURAS

<i>ADI</i>	<i>Anuario de Derecho Internacional</i>
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire Français de Droit International</i>
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AIDI	Association International de Droit International
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASIL	American Society of International Law
<i>AVR</i>	<i>Archiv des Völkerrechts</i>
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>BYIL</i>	<i>British Yearbook of International Law</i>
<i>Cah.dr.Eur.</i>	<i>Cahiers de Droit Européen</i>
CD/ILC	Comisión de Derecho Internacional
CDS	Comisión de Desarrollo Sostenible
CEPE/ECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIEL	Center of International Environmental Law
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CITES	Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres
COP	Conferencia de las Partes
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
CSCE/OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DEPI	División de Aplicación de la Política Ambiental (Division of Environmental Policy Implementation -PNUMA)
ECOSOC	Consejo Económico y Social
<i>EJIL</i>	<i>European Journal of international Law</i>
EMEP	European Monitoring and Evaluation Programme
EMuT	International Law: Multilateral Agreements
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

	y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEF/FMAM	Global Environmental Facility/ Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<i>GYIL</i>	<i>German Yearbook of International Law</i>
<i>HILJ</i>	<i>Harvard International Law Journal</i>
IDI	Institut de Droit International
ILA	International Law Association
<i>ILM</i>	<i>International Legal Materials</i>
<i>ILQ</i>	<i>International and Comparative Law Quartely</i>
<i>ILR</i>	<i>International Law Reports</i>
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement
IPPC	International Panel on Climate Change
<i>IYIL</i>	<i>Italian Yearbook of International Law</i>
<i>JC</i>	<i>Juris-Classeur</i>
<i>JDI</i>	<i>Journal de Droit International</i>
<i>LGDJ</i>	<i>Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence</i>
MARPOL	Convenio internacional para prevenir la contaminación de los buques
MOP	Meeting of Parties/Reunión de las Partes
NAFO	North Atlantic Fisheries Organisation
<i>NILR</i>	<i>Netherlands International Law Review</i>
<i>NYIL</i>	<i>Netherlands Yearbook of International Law</i>
OEA	Organización de Estados Americanos
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa
OEIA	Organismo Internacional de la Energía Atómica
OIT/ILO	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud

ONG/NGO	Organización No Gubernamental
ONU/NN.UU.	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OSPAR	Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Noreste
OUA	Organización para la Unidad Africana
PAM	Plan de Acción para el Mediterráneo
<i>PASIL</i>	<i>Proceedings of the American Society of International Law</i>
PNUD/UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / United Nations Environmental Programme
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<i>RBDI</i>	<i>Revue Belge de Droit International</i>
<i>RCADI</i>	<i>Recueil des Cours de l'Academie de Droit International</i>
<i>RDI</i>	<i>Rivista di Diritto internazionale</i>
Rec.	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ
<i>RECIEL</i>	<i>Review of European Community and International Environmental Law</i>
<i>REDI</i>	<i>Revista Española de Derecho Internacional</i>
<i>REI</i>	<i>Revista de Estudios Internacionales</i>
Res.	Resolución
<i>RGDIP</i>	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
<i>RICR</i>	<i>Revista Internacional de la Cruz Roja</i>
<i>RIE</i>	<i>Revista de Instituciones Europeas</i>
<i>RIV</i>	<i>Revista di Diritto Internazionale</i>
<i>RPI</i>	<i>Revista de Política Internacional</i>
SDN	Sociedad de Naciones
<i>SYIL</i>	<i>Spanish Yearbook of International Environmental Law</i>
UA	Unión Africana
UICN/IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus recursos
UNCLOS	United Nations Convention of the Law of the Sea

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<i>UNTS</i>	United Nations Treaty Series
<i>YIEL</i>	<i>Yearbook of International Environmental Law</i>
VV.AA.	Varios Autores
<i>ZaöRV</i>	<i>Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht und Völkerrecht</i>

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el estudio de los mecanismos internacionales existentes para el control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales en materia de protección del medio ambiente en el orden jurídico internacional.

El interés por el estudio del control internacional se fundamenta en la necesidad de dar una respuesta a la difícil integración de las normas internacionales en los ordenamientos jurídicos de los Estados y de asegurar su respeto, en especial en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente. Las necesidades sociales, los conflictos de intereses y las estructuras de poder exigen la articulación de procedimientos y técnicas jurídicas, que no sólo faciliten la adaptación del ordenamiento jurídico internacional a las rápidas transformaciones sociales, sino que promuevan su respeto y cumplimiento.

La estructura de la sociedad internacional ha determinado que los órganos estatales sean, en principio, los encargados de la aplicación del Derecho internacional, pero a su vez tales órganos deben ajustarse en su actuación a las prescripciones del ordenamiento jurídico nacional, de manera que las posibles contradicciones que puedan surgir en la interacción de los dos ordenamientos causan problemas cuando la ley nacional no prevé solución alguna para este supuesto, o bien cuando se limita a dar una preeminencia al Derecho interno sobre el Derecho internacional, pudiendo originar en este caso, la responsabilidad internacional del Estado.

La descentralización del orden internacional y en general, la falta de organización propia y autónoma de la sociedad internacional no facilita el cumplimiento de las normas internacionales por sus principales destinatarios, los Estados. El remedio a esta insuficiencia se ha resuelto, básicamente, mediante el recurso al desdoblamiento o a la duplicidad funcional de los órganos del Estado, los cuales organizan las relaciones de su orden interno con el ordenamiento internacional y cumplir así sus funciones internas y externas. De esta forma también se explica la importancia de los órganos estatales y del Derecho interno en el cumplimiento de las normas internacionales.

El Derecho interno de los Estados, por lo tanto, es el que se encarga de regular la efectiva incorporación del Derecho internacional público en el Derecho interno mediante la directa aplicación o de establecer la manera en que las normas del Derecho internacional deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico estatal. De manera que el proceso de aplicación y cumplimiento sobre el cual opera el control presupone la realización de un acto potestativo por parte de la autoridad en cualquiera de sus niveles (nacional, regional o municipal), que tiene como objeto que los

responsables de las actividades reguladas por las normas acaten las mismas. La aplicación y el cumplimiento de las normas jurídicas suponen una actitud activa por parte del Estado de hacer cumplir las normas o hacer eficaz el orden jurídico y se basa en la legitimidad, efectividad y ejecutoriedad de la norma.

Los problemas tradicionales en la aplicación y cumplimiento del Derecho internacional público se incrementan cuando el objeto material de las normas y obligaciones jurídico internacionales lo constituye la protección del medio ambiente.

En este sentido, la mayoría de la doctrina internacionalista ha coincidido en apuntar la necesidad de desarrollar y aplicar el Derecho internacional del medio ambiente. Actualmente, la aplicación y el cumplimiento es uno de los problemas fundamentales¹. Para intentar dar respuesta a este problema se han formulado una serie de propuestas para fortalecer la aplicación y cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales relativas a la protección del medio ambiente, ya sea mediante la creación de nuevas instituciones internacionales medioambientales², o

¹ Vid. KISS, A., "Le Droit international de l'environnement: formulation et mise en oeuvre universelles", en POSTIGLIONE, A. (ed.), *Tribunale internazionale dell'ambiente*, Giufrè, Milano, 1990, p. 211; SANDS, PH., *Principles of International environmental Law. Vol. I. Frameworks, standards and implementation*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p. 141; HANDL, G., "Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1994, vol. 5, p.331; DUPUY, P.M., "Où en est le Droit international de l'environnement à la fin du siècle?", en *RGDIP*, 1997, n.º 4, p. 878; BOYLE, A. E., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", en *Journal of Environmental Law*, 1991, vol. 3, n.º 2, pp. 229 y ss.; CAMERON, J., "Compliance, Citizens and NGOs", en CAMERON, J, WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, London, Earthscan, 1996, pp. 29 y ss.; WOLFRUM, R., "Means of ensuring compliance with and enforcement of International Environmental Law", en *Recueil des Cours*, Collected courses of The Hague Academy of International Law, Academie de Droit International, Tome 272, 1998, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1999, p. 25; y también, los párrafos 7 y 8.a) del Capítulo 39 de la Agenda 21 y los informes del Secretario General E/CN.17/1997/2, párrafo 121 y E/CN.17/1997/2/Add.29, párrafos 8 y 28 sobre los instrumentos jurídicos internacionales de medio ambiente.

² Por ejemplo la propuesta de creación de una Organización internacional para el medio ambiente, idea aportada por el Informe Brundtland; y la Declaración de La Haya sobre el medio ambiente, de 11 de marzo de 1989 (en 28 *ILM* 1989, 1308), defendida por los profesores PALMER, G., "New Ways to Make International Environmental Law", en *American Journal of International Law*, 1992, vol. 86, n.º 2, pp. 280-282; ESTY, D. C., "The Case for a Global Environmental Organization", en KENEN, P. B. (ed.), *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1994, pp. 287-309; DUNOF, J. L., "From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, 1995, vol. 19, pp. 268-270; BIERMANN, F., SIMONIS, U. E., *A World Organization for Environment and Development: Functions, Opportunities, Issues, Policy*, Paper n.º 9, Bonn: Development and Peace Foundation, 1998; BIERMANN, F., "The Case for a World Environment Organization", en *Environment*, Heldref Publications, Noviembre, 2000, pp. 1-16 y OBERTHUR, S., GHERING, T., "Was bringt eine Weltumweltorganisation?", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7, n.º 1, 2000, pp. 185-211. Otra propuesta es la aportada por el profesor P. C. SZASZ, en "Restructuring the international organizational framework", en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*, Tokyo, The United Nations University, 1992, pp. 363-366. Otra propuesta ha sido la creación de un *ombudsman* medioambiental por parte de MUNRO, R. D., LAMMERS, J. G. (eds.), *Environmental Protection and Sustainable Development Legal Principles and recommendations adopted by the Expert Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development*, Graham & Trotman, London, 1987, pp. 16 y ss. y ROMANO, C., "A Proposal to Enhance the Effectiveness of International Environmental Law: the 'International Environmental Ombudsman'", en *Earth Summit Watch Programs*, 1997, en www.earthsummitwatch.org, de 1997. Y también se ha propuesto la creación de un "Alto Comisionado

bien a través de la reforma y fortalecimiento de las instituciones internacionales existentes, como la Comisión de Desarrollo Sostenible³, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴, o la transformación del Consejo de Administración Fiduciaria en un órgano con competencias en medio ambiente⁵. Por otra parte, teniendo en cuenta la necesidad de consolidación del estatuto jurídico de gran parte de los principios y normas generales del Derecho internacional del medio ambiente, se ha señalado la conveniencia de potenciar las posibilidades que permite el procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia⁶, entre otras, la realización de audiencias sobre esta cuestión⁷ y la elaboración de las opiniones individuales pertinentes⁸.

Ante el escaso éxito de estas propuestas, los tratados internacionales ambientales más recientes han puesto el acento en el establecimiento de una serie de mecanismos de control para asegurar la conformidad con las normas y obligaciones

de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, similar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Minorías Nacionales (establecido en julio de 1992) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (establecido en diciembre de 1993). Este “Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente” tendría funciones conciliadoras y de mediación en contenciosos surgidos entre Estados y adoptaría una función de supervisión en relación a los bienes comunes. Esta propuesta la defiende J. REHMAN en su artículo “The Role and Contribution of the World Court in the Progressive Development of International Environmental Law”, publicado en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, Issue 4, 2000, pp. 387-399.

³ Vid. ORLIANGE, PH., “La Commission du développement durable”, en *AFDI*, 1993, vol. XXXIX, pp. 820-832. Las funciones de esta Comisión se recogen los párrafos 3, 4 y 5 de la Resolución de la Asamblea General 47/91 y que reproducen el Capítulo 38 sobre “Acuerdos institucionales internacionales” de la Agenda 21. También, *vid.* Resolución 48/442, de 14 de octubre de 1993, de la Asamblea General de Naciones Unidas que complementa las funciones de la Comisión.

⁴ Vid. TIMOSHENKO, A. S., “Legal Responses to Global Environmental Challenges: UNEP Mandate, Role and Experience”, en AL-NAUIMI, MEESE, R. (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1994, pp. 153-170; y MBUNA, J., “Strengthening UNEP to Improve Environmental Treaty Compliance”, en SUSSKIND, L. E., JAY DOLIN, E., WILLIAM BRESLIN, J. (eds.), *International Environmental Treaty Making*, Cambridge (MA), The Program on Negotiation of Harvard Law School, 1992, pp. 163-172.

⁵ Vid. COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES, *Nuestra Comunidad Global*, trad. C. Rodríguez Braum, Alianza, Madrid, 1995, pp. 209-210. También, PLANT, G., “Institutional and Legal Responses to Global Warming”, en CHURCHILL, R., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Global Climate Change*, Graham & Trotman, London, 1991, pp.177-179.

⁶ Vid. por ejemplo, REHMAN, J., “The Role and Contribution of the World Court in the Progressive Development of International Environmental Law”, en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, Issue 4, 2000, pp. 387-399. No obstante, entre algunos sectores de la doctrina internacional sobre la materia, se puede observar una cierta decepción porque la Corte no ha aprovechado los asuntos relativos a cuestiones ambientales para realizar una contribución sustancial a la determinación del Derecho internacional del medio ambiente. Al respecto, *vid.* la opinión disidente del juez *ad hoc* Sir G. PALMER, en el asunto relativo a la *Demanda de examen de la situación de acuerdo con el párrafo 63 de la Sentencia de 1974 en el asunto de los ensayo nucleares (Nueva Zelanda c. Francia)*, *CIJ, Recueil*, 1995, párrafo 117. Sobre esta cuestión también ver algunos estudios relativos a la Corte Internacional de Justicia en relación con los asuntos relativos a la protección internacional del medio ambiente, como por ejemplo, VALENCIA-OSPINA, E., “The International Court of Justice and International Environmental Law”, en *Asian Yearbook of International Law*, n.º. 2, 1994; también, JENNINGS, R., “The Role of the International Court of Justice in the Development of International Environment Protection Law”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 1, n.º. 3, 1992; FITZMAURICE, M., “Environmental Protection and the International Court of Justice”, en LOWE, V., FITZMAURICE, M. (eds.), *Fifty Years of the ICJ*, Cambridge University Press, 1996 y RANJEVA, R., “L’Environnement, la Court Internationale de Justice et sa Chambre spéciale pour les questions d’environnement”, en *AFDI*, 1994, pp. 434-441.

⁷ Vid. La opinión disidente del juez *ad hoc* Sir G. PALMER, *op. cit.*, par. 93.

⁸ Consultar la opinión individual del vicepresidente WEERAMANTRY, en el asunto *Gabcíkovo-Nagymaros*, *CIJ, Recueil*, 1997, p. 21.

convencionales, en particular, mecanismos parecidos a los desarrollados en el ámbito de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero introduciendo modificaciones y novedades al respecto. Además, las posiciones doctrinales sobre los diferentes mecanismos para asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental, proporcionan un desarrollo importante en la aplicación y cumplimiento del Derecho internacional público en general⁹.

El análisis de los medios desarrollados por los tratados internacionales en materia ambiental para asegurar la adecuación a las obligaciones y normas jurídicas internacionales debe fundamentarse en la consideración que el Derecho internacional del medio ambiente forma parte del Derecho internacional público.

El Derecho internacional ambiental de origen convencional ha experimentado un importante desarrollo ya desde principios de los años setenta¹⁰. El desarrollo de esta nueva materia se ha debido principalmente a una serie de factores relacionados con el desarrollo industrial, el crecimiento demográfico y, especialmente, la necesidad de salvaguardar un desarrollo sostenible¹¹ para todos los Estados y para las generaciones futuras¹², que han evidenciado la exigencia de los Estados de cooperar de forma más intensa en este ámbito del Derecho internacional público. En particular, para profundizar en esta cooperación en materia medioambiental era necesario iniciar el desarrollo de nuevas formas institucionalizadas de cooperación para la protección de la integridad y sostenibilidad¹³.

⁹ Vid. WOLFRUM, R., "Means of ensuring compliance with and enforcement of International Environmental Law", *cit. supra*, p. 25.

¹⁰ Vid. PALMER, G., "New Ways to Make Environmental Law", en *American Journal of International Law*, n.º. 86, 1992, p. 259; KISS, A.-CH., "The International Protection of the Environment", en MACDONALD, R. ST. J., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, 1983, p. 1070; BROWN WEISS, E., "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order", en *Georgetown Law Journal*, n.º. 81, 1992-1993, pp. 675 y ss; JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", en *Global Governance*, n.º. 1, 1995, p. 119; WERKSMAN, J., "Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environmental Facility", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 6, 1995, pp. 27-30 y ss.

¹¹ Vid. Principio 27 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, *cit. supra*, encomienda a los Estados y a los pueblos "a cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en la Declaración y en el ulterior desarrollo del Derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible". Sobre esta cuestión vid. SANDS, P., "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, pp. 53 y ss; HANDL, G., "Sustainable Development: General Rules versus Specific Obligations", en *ibidem*, pp. 35 y ss.; BEYERLIN, U., "The Concept of Sustainable Development", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, pp. 95 y ss.; MALANCZUK, P., "Sustainable Development: Some Critical Thoughts in the Light of the Rio Conference", en GINTHER, K., DENTERS, E., DE WART, P. J. I. M. (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, 1995, pp. 23 y ss.

¹² Este aspecto ha sido puesto de relieve por BROWN WEISS, E., en su artículo titulado "AGORA: Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment", publicado en *American Journal of International Law*, n.º. 84, 1990, pp. 198 y ss. Y también, de la mismo autor, "In Fairness to Future Generations", en *The American University Journal of International Law and Policy*, n.º. 8, 1992-1993, pp. 19 y ss.

¹³ Vid. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 14 de junio de 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, (A/CONF.151/Rev. 1), vol. I, 3. En su Preámbulo se pone de relieve la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra y la

No sólo el número de tratados internacionales medioambientales, sino también el ámbito que abarcan es considerable. En este sentido, el Derecho internacional del medio ambiente regula, entre otras cuestiones, el daño transfronterizo de los diferentes elementos del medio ambiente, la protección de aquellos recursos que son compartidos por diferentes Estados, así como la protección y gestión de la fauna y flora salvaje, además de la protección y gestión de áreas situadas más allá de la jurisdicción de los Estados como, por ejemplo, el alta mar y el espacio ultraterrestre y la gestión de problemas medioambientales de relevancia global¹⁴.

Las obligaciones impuestas por los respectivos tratados internacionales de carácter medioambiental, por ejemplo, la obligación de adoptar determinadas medidas de precaución¹⁵, o de adoptar una determinada legislación, o la obligación de adoptar determinadas medidas administrativas, tienen como objetivo el de encauzar las actividades de los Estados relativas al medio ambiente o alguno de sus elementos y establecen, consecuentemente, restricciones a la soberanía de los Estados¹⁶.

El progresivo desarrollo experimentado por el Derecho internacional del medio ambiente, impulsado de forma importante por las diferentes cumbres internacionales promovidas, sobre todo por Naciones Unidas, como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992¹⁷, no ha finalizado, sino que se encuentra en un estadio continuo de evolución¹⁸. A pesar del rápido desarrollo jurídico, los diferentes mecanismos desarrollados no han sido suficientes para

necesidad de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. Al respecto también consultar: KEOHANE, R. O., HAAS, P. M., LÉVY, M. A., "The Effectiveness of International Environmental Institutions", en KEOHANE, R. O., HAAS, P. M., LÉVY, M. A. (eds.), *Institutions for the Earth*, 1994, pp. 3 y ss.

¹⁴ Vid. KISS, A.-CH, SHELTON, D., *International Environmental Law*, New York, (Transnational Publishers), Graham & Trotman, London, 1991, pp. 10 y ss; SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. I "Frameworks, Standards and Implementation", Manchester University Press, 1995, pp. 17 y ss.; y BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992, pp. 2 y ss.

¹⁵ Sobre esta cuestión, vid. HICKEY, J. E., WALKER, V. R., "Redefining the Precautionary Principle in International Environmental Law", en *Virginia Environmental Law Journal*, n.º. 14, 1995, pp. 423-454; también, CAMERON, J., ABOUCHAR, J., "The precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment", en *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. XIV, n. 1, 1991, pp. 1-27; HOHMANN, H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law between Exploitation and Protection*, Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff, 1994 y FREESTONE, D., *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*, Kluwer Law International, The Hague, 1994.

¹⁶ Vid. BROWN WEISS, E., "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order", *op. cit.*, pp. 686 y ss.; también, HAAS, P. M., SUNDGREN, J., "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", en CHOUCRI, N. (ed.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, Cambridge, Ma., 1995, pp. 401-429.

¹⁷ Vid. BEYERLIN, U., "Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?", en *ZaöRV*, 1994, pp. 124 y ss.

¹⁸ Vid. CHINKIN, C., "International Environmental Law in evolution", en JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998, pp. 229-266 y también, DUNOF, J. L., "From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, 1995, vol. 19.

responder eficazmente a la complejidad de obligaciones internacionales que los Estados Parte han aceptado en relación con la protección del medio ambiente¹⁹.

El objetivo de la presente investigación es analizar diferentes instrumentos jurídicos que establecen mecanismos de control en materia ambiental, con el fin de encontrar rasgos y elementos comunes suficientes para poder construir una categoría unitaria de control. En otros términos, la elaboración de la categoría de control internacional en materia de protección ambiental servirá, sobre todo, para sistematizar, lógicamente, un complejo de datos extraídos de la práctica internacional. En este sentido, los mecanismos internacionales de control internacional no constituyen un conjunto disperso de normas, sino que, como se verá en el transcurso de la investigación, presentan caracteres comunes. De hecho la construcción de una categoría jurídica responde, fundamentalmente, a una exigencia cognoscitiva con fines prácticos y operativos. Estas normas configuran un complejo normativo con carácter convencional, sobre todo porque se refieren a una materia, como el medio ambiente, que los Estados interesados pretenden regular de forma directa y autónoma para proteger sus intereses soberanos²⁰.

La metodología utilizada para abordar esta investigación tiene un enfoque inductivo, horizontal e intersectorial, a diferencia de la gran mayoría de trabajos de investigación relativos al Derecho ambiental, los cuales suelen centrar su enfoque en el análisis sectorial del medio ambiente, prescindiendo de un enfoque global. La pretensión de este trabajo es abordar la figura del control internacional en el ámbito de los tratados internacionales de protección del medio ambiente. Para ello no se ha recurrido a un *numerus clausus* de tratados internacionales en materia ambiental, sino que se ha procedido a un examen amplio con el fin de poder extraer las pertinentes conclusiones al respecto. La limitación cronológica o la limitación material no parecían ser procedentes ante esta investigación que se perfila con rasgos evidentemente horizontales, con lo cual se ha utilizado un método acumulativo y sucesivo en el tiempo de la información derivada del estudio de diferentes tratados internacionales en materia ambiental. No obstante se ha dado prioridad al estudio de los tratados multilaterales y, en particular, a los que constituyen la base de algunos regímenes de particular importancia, como los incluidos en el Anexo, al que se hará referencia más adelante.

¹⁹ Vid. BOTHE, M., "The Evaluation of Enforcement Measures in International Environmental Law", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, op. cit., p. 13. Este autor habla de un déficit en los mecanismos de aplicación forzosa o coactiva de las normas y obligaciones jurídicas del Derecho internacional del medio ambiente.

²⁰ Sobre esta cuestión, vid. ROSS, CH. E., "National Sovereignty in International Environmental Decisions", en *Natural Resources Journal*, 1972, pp. 242 y ss; CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, ed. Tecnos, 2ª edición, Madrid, 1976; WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990; VAN DER VYVER, J. D., "State Sovereignty and the Environment in International Law", en *The South African Law Journal*, vol. 109, 1992, pp. 472-495; y CHAYES, A., CHAYES, A. H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass., 1995.

La peculiaridad de este estudio consiste en observar, desde un análisis formal, cómo es el control internacional y cómo sufre determinadas modificaciones y adaptaciones cuando se aplica en un ámbito material concreto como es el del medio ambiente.

A estos efectos, el presente estudio se desarrolla sistemáticamente en cuatro capítulos.

El Capítulo I, titulado “La introducción del control internacional en el derecho internacional del medio ambiente” pretende en primer lugar, introducir el concepto jurídico internacional de control a través de la perspectiva de la evolución histórica y doctrinal, incidiendo, especialmente, en los diferentes problemas que sugiere el estudio de esta institución; en segundo lugar, establecer un concepto de control internacional, mediante el análisis de su fundamento jurídico, de su contenido y de las funciones desarrolladas en el ordenamiento jurídico internacional; y en tercer lugar, constatar la introducción y de la aplicación del control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente.

El Capítulo II, relativo al “Objeto y función del control en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente”, identifica la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales ambientales como principal objeto del control; analiza la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, la promoción del cumplimiento y la prevención de las controversias ambientales como principales funciones que se logran con el ejercicio del control; y, finalmente, aborda las relaciones existentes entre control, responsabilidad internacional y arreglo pacífico de controversias.

Los capítulos tercero y cuarto se centran en el estudio detallado de los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo el control internacional en el ámbito de los tratados internacionales del medio ambiente. De acuerdo con una concepción amplia de los mecanismos que articulan el ejercicio del control internacional en materia ambiental²¹, se ha procedido a la siguiente división: mecanismos institucionales del control, mecanismos de control y mecanismos asistenciales.

Los mecanismos institucionales del control consisten en aquellas instancias de control internacional que ejercen su actividad en el ámbito de los tratados internacionales en materia medioambiental. En el Capítulo III se analizan tanto aquellos mecanismos institucionales preexistentes a un tratado determinado y que llevan a cabo un control internacional del mismo, como aquellas instituciones creadas, exclusivamente, en el ámbito de un tratado internacional.

La progresión del estudio planteado conduce al análisis de los mecanismos de control que, generalmente, se encuentran regulados por los tratados internacionales en

²¹Según el profesor LANG, el control es un proceso complejo que incluye diversas instituciones y acciones en distintos ámbitos. *Vid.* LANG, W., “Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities”, en *ZaöRV*, n.º. 56, 1996, p. 687.

materia ambiental. Por lo tanto, una vez estudiados el qué, el por qué y el quién, es fundamental conocer el cómo se instrumentaliza el control internacional en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente y, específicamente, en los diferentes regímenes convencionales de protección ambiental. Para ello, en el Capítulo IV, titulado “Los mecanismos de control y mecanismos asistenciales de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente”, se analizan, en primer lugar, los mecanismos permanentes y generales y en segundo lugar, se estudia la categoría de mecanismos de control ocasionales y específicos sobre la aplicación y el cumplimiento del tratado internacional de protección ambiental. Paralelamente, se han desarrollado un conjunto de mecanismos asistenciales, consistentes en la creación de capacidades, la transferencia de recursos económicos, científicos y tecnológicos, la orientación y la promoción del cumplimiento, que son complementarios para asistir a la correcta aplicación y cumplimiento de las obligaciones internacionales de protección del medio ambiente.

La voluntad de desarrollar una noción de control derivada de la práctica internacional, susceptible de esclarecer las funciones que el control internacional realiza en el ámbito de la protección del medio ambiente y teniendo en cuenta el carácter horizontal de esta investigación, ha implicado renunciar a la descripción exhaustiva de los diferentes acuerdos o regímenes internacionales sectoriales existentes en el ámbito medioambiental. No obstante, y con objeto de no sobrecargar el texto con referencias a dichos regímenes que resultan meramente instrumentales al objeto principal, se ha optado por incluir un Anexo, al que antes se ha aludido, titulado “El control internacional en los regímenes internacionales de protección del medio ambiente”, donde se analiza la introducción o aplicación del control internacional a través del examen de una selección de regímenes ambientales. Este Anexo no es más que el estudio descriptivo y detallado de algunos aspectos de los principales regímenes que han sido objeto de estudio en la presente tesis doctoral. A estos efectos se escogieron los regímenes más desarrollados y significativos del Derecho internacional convencional en materia de protección del medio ambiente: el régimen de protección de la ballena, mediante la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas de 1946; el régimen de la Antártida, a través del Tratado Antártico, de 1959 y sus sucesivos desarrollos, como la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980; el régimen de Ramsar, mediante la regulación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971; el régimen CITES, a través de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; el régimen de protección del Mar Mediterráneo, a través del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976 y sus protocolos; el régimen del Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 13 de noviembre de 1979 y sus Protocolos adicionales; el régimen de Basilea, mediante el

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y su Protocolo de 1999; el régimen de protección de la capa de ozono, a través del Convenio para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal; el régimen de cambio climático, a través de la Convención marco sobre cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto, de 1997; y el régimen de la biodiversidad, mediante la Convención sobre la diversidad biológica, de 1992 y su Protocolo de Cartagena, de 2000.

La elaboración de esta investigación se ha fundamentado en la consulta y tratamiento de las siguientes fuentes de conocimiento: en primer lugar, los textos de los instrumentos jurídico-internacionales que reflejan la práctica internacional en materia de protección del medio ambiente; en segundo lugar, se ha acudido a documentos del sistema de Naciones Unidas, en especial a las publicaciones de los Documentos Oficiales de la Asamblea General y cuando se ha considerado de interés para el objeto de estudio a las Resoluciones del Consejo de Seguridad, así como a los Documentos Oficiales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; en tercer lugar, se ha consultado también a la doctrina científica, cuya valiosa aportación ha orientado de forma determinante y ha enriquecido el presente estudio.

Una de las fuentes de información y conocimiento que resultan de mayor utilidad a la hora de realizar un análisis profundo y exhaustivo de las diversas cuestiones que plantea el objeto de investigación, lo constituye la consulta a los Cursos generales publicados en el *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*; así como la consulta de las revistas periódicas especializadas tanto las que se ocupan preferentemente de aspectos generales de Derecho internacional público, como aquéllas que se centran en el estudio de los diferentes aspectos que aborda el Derecho internacional del medio ambiente. Entre las primeras cabe destacar: la *Revista Española de Derecho Internacional*, la *Revue Générale de Droit International Public*, la *Revue Belge de Droit International*, la *Rivista di Diritto Internazionale*, la *Revue Hellenique de Droit Intenational*, el *International and Comparative Law Quartely*, el *Anuario de Derecho Internacional*, el *American Journal of International Law*, el *Annuaire de l'Institut de Droit International*, el *Netherlands Yearbook of International Law*, el *Annuaire Français de Droit International*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, el *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, *Tulane Journal of International and Comparative Law*. Entre las segundas destacar, en especial, la *Pace Environmental Law Review*, el *Yearbook of International Environmental Law*, el *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, la *Environmental Policy and Law*, la *Georgetown International Environmental Law Review*, el *Buffalo Environmental Law Journal*, el *Columbia Journal of Environmental Law*, el *Environmental Journal of International Law*, la *Harvard Environmental Law Review*, el *Tulane Environmental Law Journal*, el *American Journal of International*

Environmental Law, la *Review of European Community & International Environmental Law*, la *Revue Juridique de l'Environnement*, la *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, la *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, la *International Environmental Affairs* y la *Revista de Derecho Ambiental*.

El acceso a recursos electrónicos, mediante la consulta a distintas bases de datos ha constituido un apoyo científico importante: WESTLAW, UNI, ECOIURIS, GRIP, LEXIS-NEXIS, IUCN ELP PORTALS y ECOLEX.

La consulta de todos estos recursos se ha realizado en las bibliotecas y hemerotecas de diferentes centros académicos, de investigación y de organismos oficiales. Entre los centros académicos cabe destacar: la Universitat Rovira i Virgili, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Universidad Federico II de Nápoles y la Université Libre de Bruxelles. Los centros de investigación son: el Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht de Heidelberg (Alemania); CIEL (Center of International Environmental Law), de Washington (Estados Unidos); y el Centro Nazionale di Ricerca de Nápoles. Y los organismos oficiales: el Centro de Documentación de la Biblioteca del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, la Biblioteca General de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza); la Library of Congress (Washington); la Biblioteca de la Agencia Europea del Medio Ambiente, en Copenhague (Dinamarca), así como la Biblioteca Depositaria de Naciones Unidas de la Universitat de Barcelona.

Con el objetivo de completar la documentación bibliográfica y documental se realizaron diferentes estancias de investigación en el extranjero: en tres ocasiones en el Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht de Heidelberg (Alemania), bajo la dirección del Prof. Dr. R. WOLFRUM y del Prof. Dr. A. VON BOGDANDY y con la asistencia financiera del DAAD (Deutscher Akademischer Austausch Dienst), de la Generalitat de Catalunya y del Ministerio de Asuntos Exteriores durante un período total de 10 meses (del 1 de agosto al 31 de octubre de 2002; del 20 de julio al 20 de enero de 2003; del 7 de agosto al 7 de septiembre 2005); en la Biblioteca del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Biblioteca General de las Naciones Unidas, ambas en Ginebra (Suiza), del 11 al 25 de abril de 2003; y el Center of International Environmental Law (CIEL), en Washington (Estados Unidos), en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA), durante un período de tres meses (del 1 de julio al 30 de septiembre de 2006).

Sin agotar, obviamente, un ámbito tan amplio y en constante evolución, la investigación realizada permite, en su conjunto, ofrecer una visión jurídica detallada y precisa de los mecanismos de control actualmente existentes en el Derecho internacional convencional sobre la protección del medio ambiente, que refuerzan la eficacia de los diferentes regímenes ambientales, como realidad jurídica plenamente consolidada en la práctica internacional.

CAPÍTULO I.

LA INTRODUCCIÓN DEL CONTROL INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

MULTILATERALES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

ISBN:978-84-691-06525/DL:T-2223-2007

La introducción de mecanismos de control en los diferentes ámbitos de regulación jurídica internacional responde al interés de la sociedad internacional de garantizar el respeto de su ordenamiento jurídico y de prevenir sus incumplimientos con el fin de alcanzar los objetivos comunes¹. En este sentido, el control se perfila como, por una parte, un instrumento de defensa del ordenamiento jurídico y, por otra, un mecanismo limitativo de la actuación de los miembros de la sociedad internacional.

El presente Capítulo pretende analizar los aspectos teóricos y prácticos que, caracterizan la institución del control en los distintos sectores del Derecho internacional, para entender por qué se ha producido la introducción de los mecanismos de control en el Derecho internacional del medio ambiente y qué adaptaciones se han producido en relación con la teoría general del control internacional nacida en diferentes sectores jurídicos internacionales.

Con este fin se pretende en primer lugar, abordar el origen y la evolución del control internacional para establecer los elementos y las características que históricamente han determinado la funcionalidad del control en el ámbito del Derecho internacional público. El estudio del control desde una perspectiva histórica y doctrinal permitirá comprender su creciente relevancia como instrumento de garantía jurídica internacional, y como límite al comportamiento estatal.

En segundo lugar, deberemos identificar su fundamento jurídico, su contenido y las funciones que cumple la actividad de control, resaltando la profunda interrelación existente entre su evolución histórica, las dificultades de orden metodológico y conceptual que presenta - propiciadas por el carácter polisémico, abstracto y complejo de un término identificado doctrinalmente desde un análisis empírico de la realidad internacional²- y de la funcionalidad del mismo.

¹ Según KANT, la violación o el incumplimiento de los tratados internacionales afecta necesariamente a todos y a cada uno de los Estados de la comunidad internacional, toda vez que cualquiera de estos incumplimientos pone en peligro y amenaza a la libertad y armonía que ha de regir en las relaciones entre los Estados. Vid. KANT, I., *The Philosophy of Law*, Edimburgo, 1887, pág. 223.

² M. S. GIANNINI hace referencia a la dificultad que entraña no sólo la materia objeto de control, sino toda la ambigüedad y la incongruencia que reviste toda la normativa que contempla actividades de control. Vid. GIANNINI, M. S., "Controllo: Nozioni e problemi", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974, p. 1263. Al respecto, GARZÓN CLARIANA se refiere al estudio del control como descriptivo, fragmentario y disperso, puesto que éste se ha desarrollado en ámbitos tan dispares como los regímenes de los cursos de agua y del tráfico de estupefacientes o el Derecho de los conflictos armados. Vid. GARZÓN CLARIANA, G., "El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXV, nº. 1, Madrid, 1983, pp. 9-10. También, MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, 3era edición, 1999.

En tercer y último lugar, se pretende abordar las especificidades derivadas de la introducción del control internacional en el contexto de una nueva rama jurídica del Derecho internacional público, como es la que se dedica a la protección del medio ambiente, y que supone una nueva etapa en la evolución histórico-dogmática de esta institución.

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONTROL INTERNACIONAL

En el presente apartado se pretende analizar desde una perspectiva histórica las causas que motivaron el nacimiento del control internacional en el proceso de evolución hacia una mayor interdependencia entre los Estados; la evolución del control internacional concretándose en diferentes regulaciones sectoriales que precisan la incorporación de mecanismos de control y, finalmente, los principales ámbitos normativos en los que se ha instituido el control internacional.

A) El origen del control internacional

Desde una perspectiva histórica, el control nace en una sociedad interestatal en el marco de unas relaciones de mera yuxtaposición de interés, y evoluciona progresivamente en el contexto de una sociedad internacional más globalizada e integrada³ como una institución de garantía jurídica (de una incipiente comunidad internacional)⁴, en la que continua presente la contradicción entre la interdependencia creciente de los Estados, que les lleva a cooperar en diferentes ámbitos de actividad y la salvaguardia de su soberanía⁵. Para superar esta contradicción y reforzar la eficacia del Derecho internacional, el control puede

³ Vid. REUTER, P., COMBACAU, J., *Institutions et relations internationales*, París, 1980, pp. 234 y ss.; TRUYOL SERRA, A., "Genèse et structure de la société internationale", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, T. 96, 1959-I, pp. 553-642 y del mismo autor "L'expansion de la société internationale aux XIX et XX siècles", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, T. 116, 1965-III, pp. 89-179 y *La sociedad internacional*, Madrid, 1993; LEGAZ LACAMBRA, L., "La sociedad internacional como realidad sociológica", en *Escuela de Funcionarios Internacionales. Cursos y Conferencias*, Madrid, 1955-1956, T. 1, pp. 451-479.

⁴ Un dato muy significativo para registrar la relación que existe entre el proceso del control internacional y la evolución de la Sociedad Internacional, lo aporta el estudio del alcance del control, es decir, el resultado último al que se llega por la vía del control. En este sentido, AGUILAR NAVARRO, entiende que se pueden apuntar las siguientes fases: 1.- El control es un procedimiento cuya finalidad es exclusivamente la supervisión de la ejecución de obligaciones internacionales; 2.- El control concluye en una serie de recomendaciones, por ejemplo, en el Fondo Monetario o el Banco Internacional; 3.- El control, en su forma jurisdiccional, como por ejemplo, en el ámbito de las Comunidades Europeas; 4.- Alcanza el control a proyectarse en toda una serie de medidas ordenadoras, dispositivas con relación al futuro, por lo cual AGUILAR NAVARRO entiende lícito hablar de una función casi legislativa o decisoria. Finalmente, este autor sitúa como etapa posterior, la de propia gestión internacional directa, la cual, a su entender, ya no constituye estrictamente, una actividad de control internacional. Vid. AGUILAR NAVARRO, M., "Aspectos generales del control internacional", en *Revista de Estudios Políticos*, nº. 101, 1958, pp. 110 y ss.

⁵ Vid. BATESON, M. C., "Beyond Sovereignty: An Emerging Global Community", en WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990.

convertirse en uno de los instrumentos más útiles al servicio del ordenamiento jurídico internacional⁶.

En una sociedad internacional basada en la coexistencia, los Estados establecieron su autoridad sobre los pueblos, satisfacían sus propias necesidades sociales y mantenían relaciones, de carácter negativo, con otros Estados, limitándose a distribuir pacíficamente sus respectivas competencias. En este modelo de coexistencia, que todavía perviven parcialmente en aquellos ámbitos del ordenamiento jurídico contemporáneo más impermeables a la renuncia de la soberanía estatal, el control internacional no es inexistente, pero se ejerce espontáneamente y de forma unilateral, de acuerdo con el principio de reciprocidad, que rige en las relaciones de coexistencia de los Estados⁷.

En una sociedad internacional basada en la cooperación, cuando nuevas necesidades sociales –en parte ocasionadas por los progresos técnicos- ya no pueden ser satisfechas por los Estados de forma unilateral, estos, entonces, buscan armonizar sus políticas y gestionar en común acciones que les beneficien mutuamente⁸. Los instrumentos de esta cooperación serán, fundamentalmente, el tratado internacional, que define las respectivas obligaciones, pero también los mecanismos e instancias de control que evalúan los efectos de la aplicación y cumplimiento de las mismas. Posteriormente, tanto los instrumentos de cooperación, como los mecanismos de control tienden a la institucionalización⁹.

⁶ Sobre esta cuestión, Ch. DE VISSCHER entiende que “...*esencialmente el problema introducido por el control internacional es político. Lo que lleva a cuestionarse si el establecimiento de un control verdaderamente eficaz no postula, en última instancia, el abandono del concepto mismo de soberanía nacional y una representación completamente novedosa de las relaciones internacionales*”. Vid. DE VISSCHER, CH., *Théories et réalités en droit international public*, ed. Pedone, París, 1960.

⁷ Vid. VIRALLY, M., “Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain”, en *RCADI*, t. 122, 1967, pp. 5 y ss.

⁸ JUTTA BRUNNÉE caracteriza la situación del Derecho internacional ambiental entendiendo que “... *el Derecho internacional parte de un sistema de equilibrio de intereses soberanos contrapuestos a un sistema de interacción constructiva del interés común. El concepto de ‘interés común’ es el marco de referencia para el Derecho internacional, introduciendo los cambios para el futuro*”. Vid. BRUNNÉE, J., “‘Common Interest’ – Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law”, en *ZaöRV*, n.º. 49, 1989, pp. 791 y ss.

⁹ Vid. MONACO, R., “Dal coordinamento al controllo nell’ordinamento internazionale”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 1, 1968; TRUYOL SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, ed. Alianza, Madrid, 1974; CARRILLO SALCEDO, J. A., *Curso de Derecho internacional público*, ed. Tecnos, Madrid, 1991. Este último profesor ha apuntado en otra publicación que “Desde un punto de vista sociológico (...) la estructura de la sociedad internacional sigue siendo una estructura de poder que sólo en segundo término es funcional, por lo que la base sociológica de las organizaciones internacionales supone más un principio de coordinación que de subordinación y absorción. El fenómeno de organización internacional representa, desde luego, un proceso de institucionalización de la sociedad internacional, pero dicho proceso no ha desplazado al Estado soberano, por lo que la sociedad internacional no ha perdido sus principios constitutivos de libertad, igualdad e independencia de las entidades políticas autónomas que están en su base, los Estados soberanos, ni su carácter predominantemente descentralizado y paritario. Un largo proceso histórico de más de cien años ha traído consigo un amplio catálogo de organizaciones internacionales en las que la soberanía de los Estados parece haber cedido en muchos campos no políticos; pero conviene no sobrestimar estos resultados,

El control internacional nace como respuesta a la necesidad de prevenir situaciones de infracción del Derecho internacional, de las que se deriven consecuencias de destrucción masiva (energía atómica, contaminación masiva de los mares,...)¹⁰. El riesgo de determinadas actividades y el ánimo de prevención de daños a determinados bienes, exigían una respuesta diferente a la reacción *ex post* que aporta la responsabilidad internacional¹¹.

A lo largo del tiempo, el control internacional ha experimentado su desarrollo más importante principalmente en determinados ámbitos de regulación internacional, como el tráfico de estupefacientes o el desarme. El desarrollo de un sistema completo, continuado y relativamente eficaz de control surge por la necesidad de proteger la competitividad de la economía nacional o preservar la seguridad nacional de cualquier posible amenaza¹², así como por la existencia de una opinión pública que entiende que existe un peligro social y económico para la humanidad¹³. Por este motivo, el control internacional se ha superpuesto, en ocasiones, a los controles nacionales más o menos desarrollados, originando una

parciales y fragmentarios, mientras que una instancia de autoridad política internacional, superior a los Estados, sigue faltando en la vida internacional". *Vid.* CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, ed. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 71-72.

¹⁰ *Vid.* DUPUY, P. M., "International Control and State Responsibility", en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994.

¹¹ El principio de prevención se puso de relieve en el laudo relativo a la Fundación de Trail y fue reiterado no sólo en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972, Publicación de Naciones Unidas, n.º. S. 73.II.A.14) y en el Principio 2 de la Declaración de Río (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, Publicación de Naciones Unidas, n.º. S. 93.I.8, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia, Resolución 1, anexo 1), sino también en la Resolución 2995 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, relativa a la cooperación en el campo del medio ambiente. Este principio también se recoge en el Principio 3 del Proyecto de Principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y la explotación armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, de 1978, en el cual se estipulaba que los Estados deberían evitar "en la mayor medida posible y (reducir) al mínimo posible los efectos ambientales perjudiciales fuera de su jurisdicción a fin de proteger el medio, en particular, cuando dicha utilización pueda: a) causar un perjuicio al medio ambiente que tenga repercusiones sobre la utilización de ese recurso por otro Estado que lo comparta; b) comprometer la conservación de un recurso renovable compartido; c) poner en peligro la salud de la población de otro Estado". *Vid.* Decisión 6/14 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de 19 de mayo de 1978, Documento Oficial de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento n.º. 25 (A/33/25), anexo I, reproducida en *International Legal Materials*, vol. 17 (1978), p. 1098.

¹² En el ámbito de reducción y limitación del armamento, los Estados han acordado, por ejemplo, toda una serie de mecanismos para asegurar la aplicación y el cumplimiento. En este sentido, consultar a SUR, S. (ed.), *Verification of Current Disarmament and Arms limitation Agreements: Ways, Means and Practices*, 1991; y en materia de estupefacientes, NOLL, A., "International Drug Control", en BERNHARDT, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, 1992, pp. 1103 y ss.

¹³ Sobre esta cuestión, *vid.* El Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes. También, VIGNES, C. H., "Les modifications apportées à l'organe international de contrôles par les amendements à la convention unique sur les stupéfiants", en *Annuaire Français de Droit International*, 1972, pp. 629 y ss.

intervención aceptable al no ser excesiva, en los asuntos internos de los Estados sometidos al control¹⁴. No obstante, a pesar de haber propiciado un incremento de confianza de los Estados, el control se ha mantenido confinado en ámbitos concretos¹⁵.

B) Aproximación y evolución histórica del control internacional

La difusión del control internacional en la sociedad internacional y en su ordenamiento jurídico constituye un fenómeno estrechamente conexo a una serie de modificaciones que se han manifestado en esta sociedad en los últimos tiempos y que, sin alterar su estructura fundamental, han aportado algún elemento de cambio.

En este sentido, las garantías del ordenamiento jurídico internacional han sido diferentes a lo largo de la evolución del control. La actividad del control internacional ha pasado por tres fases: la diplomática, la política y la institucional. En un principio, el control es el resultado de una negociación diplomática, respondiendo al mismo mecanismo al que todo Derecho y orden internacional se ajusta¹⁶. En este momento, es el mismo Estado interesado, por ser el beneficiario de las disposiciones del tratado, el que toma las medidas oportunas para garantizar su cumplimiento y las garantías se basan en un carácter predominantemente religioso y moral. Posteriormente, esa diplomacia da paso a la fase política que se concreta en diferentes actividades de control en función del ámbito internacional de que se trate, recurriendo a medios coercitivos típicamente unilaterales, que un Estado ejerce como manifestación de poder, por ejemplo, sobre las administraciones territoriales¹⁷. En último término, la evolución posterior permite la intervención de un tercero como garante del cumplimiento de las disposiciones del tratado internacional y surgen las llamadas formas institucionales del control, con las cuales se constituye una actividad de control *ad hoc*, regida por sus propias normas. Por lo tanto, el control internacional pasa del estadio en que el Estado es el directamente interesado en el cumplimiento del tratado a la intervención de los

¹⁴ Vid. AGUILAR NAVARRO, M., "Intervención y organización internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, nº. 3, 1955, pp. 467-509 y del mismo autor, "Aspectos Generales del Control Internacional", en *Revista de Estudios Políticos*, nº. 101, septiembre-octubre, 1958, pp. 77-121.

¹⁵ Vid. AZNAR GÓMEZ, M. J., *Los métodos de verificación en el derecho internacional del desarme (1945-1995)*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.

¹⁶ Vid. KHLESTOV, O. N., "The Origin and Prospects for Development of Control over Compliance with International Obligations of States", en BUTLER, W. E., (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 23 y ss.; también, LAZAREV, M. I., "On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 17 y ss.

terceros¹⁸. Si bien este desarrollo lógico pasa por el autocontrol del Estado hasta la internacionalización del control, en la sociedad contemporánea, conviven perfectamente las tres modalidades de control internacional, las cuales tienen un origen sucesivo en la historia, pero una virtualidad permanente y simultánea.

No sólo las garantías sufren el proceso de evolución, sino también la estructura del tratado internacional. Es decir, en un determinado momento, se incluye en el tratado una cláusula de estilo, mediante la cual se determina que el Estado tomará todas las medidas necesarias para dar ejecución al tratado y que el Estado no hará nada, ni concluirá ningún otro acuerdo que venga a invalidar el presente. Esta cláusula se limita a cristalizar en un precepto convencional la forma de entender la relación entre Derecho internacional y Derecho interno, y la constatación de que el Estado es el ejecutor del Derecho internacional a través de su correspondiente Derecho interno. Esta cláusula se perfecciona cuando se prevén no sólo las medidas legislativas estatales para dar cumplimiento a las disposiciones de los tratados internacionales, sino también cualquier otra de naturaleza reglamentaria indispensable para ello. El cambio sucede cuando se obliga al Estado a comunicar a las demás Partes todas las medidas para dar cumplimiento al tratado. En esta fase ya se está en el llamado control de información, que es una de las primeras modalidades de control internacional. El siguiente paso es informar no sólo de las medidas que se han adoptado para dar cumplimiento al tratado, sino también de los resultados que se han obtenido mediante todos estos medios. Otro paso, será someter estos datos a la discusión de las Partes, obteniendo elementos tan importantes para el control internacional como son la crítica y la publicidad¹⁹.

¹⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* WILDE, R., "From Danzig to East Timor and Beyond: the Role of International Territorial Administration", en *AJIL*, vol. 95, n.º. 3, 2001, pp. 583-606.

¹⁸ La organización de determinados intereses internacionales comunes compartidos conduce a disciplinar, por vía convencional, materias que antes pertenecían a su dominio reservado, por ejemplo, en materia de: protección de minorías, condiciones laborales y derechos laborales, mandatos internacionales sobre el territorio que había sido sometido a dominio exclusivo de las potencias soberanas, tráfico internacional de narcóticos y las relaciones entre la Ciudad libre de Danzig y Polonia y más en general, la salvaguardia de los derechos de las ciudades libres establecidas por el Tratado de Versalles. Esta nueva normativa no se basa en la reciprocidad, no impone obligaciones a cada una de las Partes interesadas a cumplir porque la presión recíproca asegura el cumplimiento. *Vid.* CASSESE, A., *Diritto internazionale. I. Il lineamenti*, ed. Il Mulino Strumenti, Bologna, 2003, pp. 334 y ss.

¹⁹ KOPELMANAS entiende que la publicidad constituye "... un elemento indispensable de todo procedimiento de control internacional". *Vid.* KOPELMANAS, L., "Le contrôle international", en *RCADI*, 1950, tomo 77, pp. 88 y ss. También AGUILAR NAVARRO entiende que la publicidad y la información son instrumentos muy importantes para conseguir el control de la conducta de los Estados, los cuales al someter la información de las medidas destinadas a dar cumplimiento de sus compromisos internacionales, así como aceptar la discusión de tales informes y la eventual publicación del debate y de algunas conclusiones, se someten a un procedimiento un tanto disciplinado y coercitivo. *Vid.* AGUILAR NAVARRO, M., "Aspectos generales del control internacional", *cit. supra*, pp. 107 y ss.

Y, finalmente, la culminación será el sometimiento de esta información a un órgano internacional, propiamente de control e independiente de las Partes²⁰.

Desde esta perspectiva histórica, los esfuerzos se han dirigido principalmente desde el Derecho internacional a reducir el sistema estatal de autocontrol²¹, mediante el establecimiento de una entidad independiente con jurisdicción suficiente para llevar a cabo una tarea de verificación y evaluación del cumplimiento de las normas y obligaciones internacionales asumidas por los Estados a través de su consentimiento. En este sentido, la evolución histórica del control internacional va desde la existencia de un control no formalizado a un control que va desvinculándose, progresivamente, del Estado para transmitir este poder a una serie de instituciones internacionales creadas a estos efectos²². Este análisis va a proporcionar una localización del problema en relación con la coyuntura política, el momento social y el grado de evolución del orden jurídico internacional.

A pesar de que, progresivamente, se haya producido esta transmisión del poder de control del Estado a una entidad internacional, el control no ha dejado de estar influido por el poder e interés soberanos de los Estados, especialmente, en lo que se refiere a cuestiones ambientales²³. En el ámbito bilateral, sobre todo, se mantendrá una actividad de control rudimentaria, ejercida de forma unilateral y ofreciendo las mínimas garantías de ejercicio y resultado del control. Esta actividad unilateral y recíproca en manos de los Estados persiste aún, como se analizará posteriormente, en determinados ámbitos del Derecho internacional.

En esta evolución histórica, el control adquiere su pleno desarrollo, en el marco de una comunidad internacional dotada de órganos autónomos, con una acción propia e independiente a la de los Estados miembros²⁴. El desarrollo del control internacional no se producirá, de forma significativa, hasta después de la I

²⁰ En este sentido, el control trasciende a la individualidad para ser un instrumento de garantía colectiva. El punto central, entonces, de la acción del control, cambia según la solidez de los elementos que configuran a esta colectividad y según el grado de integración social. Vid. AGUILAR NAVARRO, M., "Aspectos generales del control internacional", *cit. supra*, pp. 84 y ss.

²¹ Vid. ROTH, *Das Kontrollsystem der Völkerbundmandate*, Berlín, 1930.

²² En este sentido, VALTICOS entiende que la "...la institucionalización de las relaciones internacionales le corresponde una institucionalización del control". Vid. VALTICOS, N., "Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail", en *RCADI*, tomo 123, 1968, p. 123.

²³ Vid. BATESON, M. C., "Beyond Sovereignty: An Emerging Global Community", en WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990; HAAS, P. M., SUNDGREN, J., "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", en CHOUCRI, N. (ed.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, Cambridge, Ma., 1995, pp. 401-429.

²⁴ Vid. MERLE, "Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres", en *Annuaire français de droit international*, 1959, pp. 413 y ss.; también, MONACO, R., "Le contrôle dans les organisations internationales", *cit. supra*, pp. 330 y ss.

Guerra Mundial, no se profundizará hasta pasada la II Guerra Mundial y no se podrá hablar de su perfeccionamiento y adaptación a nuevas ramas del Derecho internacional hasta la actualidad²⁵.

Los antecedentes históricos se sitúan en el último tercio de siglo XIX donde se perciben, fundamentalmente, determinados intentos de acción del control en el orden internacional en los siguientes ámbitos: legislación internacional del trabajo²⁶, acción de las uniones administrativas internacionales²⁷, el comercio azucarero²⁸ y, finalmente, las leyes de guerra²⁹. En esta etapa, el control tendrá un carácter utilitarista y coercitivo respondiendo a la hegemonía de determinados intereses estatales y a la asimetría de derechos y obligaciones internacionales. Y, finalmente, el ánimo de terminar con determinadas situaciones, iniciadas en el siglo XIX, como la esclavitud, la piratería, etc., genera la necesidad que, desde el Derecho internacional, se protejan determinados intereses humanos. En este

²⁵ Vid. CASSESE, A., *Il controllo internazionale: contributi alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, ed. Giuffrè, Milán, 1971, pp. 28 y ss.; y también, VALTICOS, N., "Contrôl", en Capítulo II, segunda parte, "Activités normatives et quasi normatives", en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, ACDI, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1988, pp. 332 y ss.

²⁶ Sobre esta cuestión, vid. LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, Stevens & Sons/Oceana Publishers, London, New York, 1966; BOLLE, P., "Le contrôle des normes du travail et les droits de l'homme", en *Revue Internationale du Travail*, n.º. 137-3, 1998, pp. 419-438.

²⁷ Al respecto, se puede consultar la tesis doctoral de BOISSON, H., *La Société des Nations et les Bureaux Internationaux des Unions Universelles Postale et Télégraphique*, ed. Pedone, París, 1932; y REINSCH, P. S., "International Unions and their administration", en *AJIL*, vol. 1, n.º. 3, 1907, pp. 579-623.

²⁸ La Convención sobre el azúcar de 5 de marzo de 1902 marca una fecha en la historia del control, en tanto que entonces constituía una hipótesis excepcional. Este mecanismo presentaba ya caracteres importantes, que lo diferenciaban netamente de los procedimientos arbitrales que en aquel entonces eran muy difundidos y le confería una fisonomía original. El artículo 7 de esta Convención establecía una Comisión permanente, compuesta por delegados de los Estados Parte y coadyuvada por una Oficina permanente. A esta Comisión se le asignó, expresamente, la competencia de supervisar la ejecución de las normas materiales del Tratado y con este fin podía valerse de la información legislativa y estadística que cada Parte contratante debía enviar a la Oficina permanente, tramitada por el Gobierno belga (puesto que la Comisión tenía su sede en Bruselas). La Comisión podía formular su contestación a través de un informe que se tramitaba, mediante el Gobierno belga, a cada Estado Parte en la Convención. Con relación a algún límite material (por ejemplo, el artículo 7, párrafo 3, letras b y c, y párrafo 9), con dicho informe, adoptado por mayoría, vinculaba a cada Estado parte (artículo 7, párrafo 9); para las materias, el informe podía servir como punto de partida o incentivo, para un Estado contratante, a considerar la convocatoria, a través del Gobierno belga, de una conferencia de los Estados Parte, con el fin de decidir la medida a adoptar (artículo 7, párrafo 8). La necesidad de establecer un control internacional en este ámbito respondía a las dificultades económicas del capitalismo, a la desigual distribución de los recursos, al proceso no armónico del capitalismo industrial, etc. El ámbito azucarero representa un ejemplo del comercio de determinados artículos, en los que la desigualdad es manifiesta entre los países productores y consumidores y en donde, igualmente, el proteccionismo arancelario, fiscal, etc., puede ocasionar grandes perturbaciones comerciales. Vid. el artículo de ANDRE, A., "La Convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902", en *Revue Général du Droit International Public*, 1912, pp. 665-689 y también, AMZALAK, "Le café et le sucre au point de vue international", en *RCADI*, vol. 78, pp. 127-210.

²⁹ Las leyes de guerra son las que reclaman un más exacto grado de cumplimiento. El Derecho internacional debe proporcionar la efectividad de esas leyes, la sanción por su violación y el control internacional. Vid. CASSESE, A., *Il controllo internazionale: contributi alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, op. cit., pp. 20 y ss.

ámbito, el control internacional está llamado a cumplir una misión civilizadora y humanizadora³⁰, que tendrá su mayor apogeo después de la II Guerra Mundial.

Teniendo en cuenta estos primeros desarrollos del control internacional, los avances más significativos en esta materia no se produjeron hasta finales de la I Guerra Mundial. Antes de este momento, cualquier precedente de control internacional era previsto de forma aislada y excepcional. En efecto, el procedimiento de control fue introducido de forma esporádica en los inicios de la Primera Guerra Mundial, para hacer frente a la exigencia de diferentes acontecimientos que tuvieron lugar en ese período y que puso de manifiesto la urgencia de aplicar esta figura. Además, es necesario señalar que los principales mecanismos de control instituidos después de la I Guerra Mundial tenían cierta interrelación entre ellos, sobre todo los relativos a la protección de las minorías y a los mandatos, con el procedimiento jurisdiccional que se desarrollaba en la Corte Permanente de Justicia Internacional³¹.

Las consecuencias derivadas de dos guerras mundiales pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar las garantías del respeto del orden jurídico internacional, como medio para asegurar la paz y la seguridad internacionales. El presupuesto consistía en la formación, en el seno de un amplio grupo de Estados, de un conjunto de intereses comunes y de ideales solidarios. Por una parte, este fenómeno conducía a otro, es decir, a la creación de una serie ingente de vínculos jurídicos internacionales, con el fin de crear un nuevo enfoque, más estable y justo,

³⁰ En el siglo XIX, la mayoría de Estados procedieron a la abolición de la esclavitud en cumplimiento de una norma consuetudinaria de prohibición de la esclavitud y del comercio de esclavos. Posteriormente se procedió a la codificación de esta normativa a través de la Convención relativa a la esclavitud, hecha en Ginebra el 25 de septiembre de 1926 (*Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 60, p. 253) y posteriormente, la Convención suplementaria de 4 de septiembre de 1956, sobre la abolición de la esclavitud, de la trata de esclavos y de las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. La Convención de 1926 marca un hito histórico y abre una nueva etapa en los esfuerzos para la supresión de la esclavitud y de la trata de esclavos a través de los tratados internacionales. Entre otras disposiciones, la Convención de 1926 establece un mecanismo de asistencia mutua entre las Partes para alcanzar a la supresión de la esclavitud y de la trata de esclavos (artículo 4), así como la obligación de adoptar toda medida útil para prevenir y reprimir el embarque, desembarco y transporte de esclavos en sus aguas territoriales, así como, en general, en todos los barcos que enarbolan sus pabellones respectivos (artículo 3). También se prevé la adopción de mecanismos para evitar los trabajos forzados u obligatorios en condiciones análogas a la esclavitud (artículo 5). Los Estados Parte deben proceder a comunicar entre ellas y a la Secretaría General de la Sociedad de Naciones las leyes y reglamentaciones adoptadas en aplicación de dicha Convención (artículo 7) y se declaran dispuestas a prever en sus respectivas legislaciones nacionales penas suficientemente disuasorias para reprimir las posibles infracciones (artículo 6). Sobre esta cuestión, *vid.* SCHREIBER, M., “Convention supplémentaire des Nations Unies relative à l’abolition de l’esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l’esclavage”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. II, 1956, pp. 547-557.

³¹ Para una descripción analítica de las relaciones entre el procedimiento de control y la función de la Corte Permanente de Justicia Internacional, *vid.* FEINBERG, *La jurisdiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le système de la protection internationale des minorités*, París, 1931, pp.

a algunos aspectos esenciales de la comunidad internacional y el surgimiento de un interés inmediato y directo en la observancia de estos nuevos vínculos jurídicos. Por otra parte, este interés fue objeto de una extensión y una urgencia derivada de la situación de la sociedad internacional, fácilmente justificable como reacción psicológica y política a los desastres originados por la guerra y como expresión de la firme intención de querer prevenir una situación similar, a través de la formación de una red de vínculos internacionales y la supervisión de su aplicación. En este sentido, el control proporcionaba unos mecanismos de estabilidad y de cooperación permanente, permitiendo alcanzar la prevención de comportamientos que podían suponer una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Todos los mecanismos de control establecidos después de las dos guerras mundiales comparten una nota característica que los aleja de anteriores sistemas de control, esto es, que el control, en estos momentos, no se instituirá con el fin de salvaguardar intereses o derechos subjetivos de Estados miembros, individualmente considerados, frente a la colectividad, sino para tutelar el derecho objetivo, es decir, para la realización del interés colectivo, a través de la observancia de la norma material vinculante para todos los Estados afectados.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la transformación del equilibrio político mundial generó, en gran medida, la concertación de acuerdos multilaterales trascendentales, muchos de los cuales fueron auspiciados por las Naciones Unidas. Después de 1945 y de la Guerra fría, esta concertación propició una mayor difusión de la figura del control internacional que en años precedentes. Entonces, el control internacional adquiere un carácter institucional, coherente y sólido en la sociedad internacional. El control, esencialmente, adquiere un mayor carácter institucional, a través de las organizaciones internacionales investidas de un poder general de control y aumenta la diversidad de mecanismos a su disposición destinados a asegurar que los Estados miembros de las organizaciones respeten sus instrumentos normativos.

En efecto, no sólo los controles ya instituidos adquieren una mayor importancia e intensidad, como el control internacional instituido por la Organización internacional del Trabajo en 1919, sino que se concluyen nuevos tratados internacionales que disponen nuevos mecanismos de control internacional. En este momento, se produce la progresiva institucionalización del control

131-166; *idem*, "La jurisdiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités", en *RCADI*, vol. I, 1937, pp. 694-702.

internacional³² en detrimento del poder tradicional del Estado de supervisar su propia aplicación de las obligaciones jurídicas internacionales.

Los sectores normativos en los que se va a desarrollar el control internacional son, esencialmente, cuatro: el control de las convenciones internacionales sobre el trabajo elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo³³; el control surgido en el ámbito de protección de los derechos humanos³⁴; el control de los tratados relativos al Derecho humanitario³⁵; y, sobre todo, en el ámbito de los acuerdos sobre el uso pacífico de la energía nuclear³⁶.

³² Vid. FISCHER, G., VIGNES, D. (eds.), *La inspection internationale*, Bruylant, Bruxelles, 1976 y COUSSIRAT-COUSTERE, V., *La contribution des Organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, Tesis, multigrafiada, París II, 1979.

³³ El control continuo de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo constituye uno de los regímenes de control de la aplicación más antiguos, basado en técnicas de supervisión permanentes y técnicas de supervisión ocasionales basadas en las quejas interpuestas a instancia de parte. En esta época, por ejemplo, se plantea el posible incumplimiento de la ex-URSS en la aplicación de la Convención núm. 29 sobre trabajo forzado (*vid.* 39 UNTS, p. 56). Esta Convención fue ratificada por la URSS en 1956 y establece la supresión del trabajo forzado en todas sus formas. Desde 1962, el Comité de Expertos, que analiza los informes de aplicación de los Estados, dirigió diferentes peticiones de información a la URSS con el fin de clarificar las posibles divergencias entre la legislación nacional y el Convenio núm. 29. Sin mucho éxito, la URSS fue propuesta para incluirla en una Lista Especial para poner de manifiesto su reiterado incumplimiento de 1962 hasta 1974. Ante esa situación, los representantes de ese país decidieron no cooperar más con este Comité y vetaron, durante la 59th Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1974, la aprobación del informe del Comité de Aplicación de las Convenciones y Recomendaciones, que recomendaba su inclusión en dicha lista. Según LANDY la amenaza de inclusión de países, que reiteradamente incumplían las disposiciones convencionales, en esta Lista Especial provocaba, generalmente, el cambio de actitud de los infractores y se volvía a la situación de cumplimiento. Al respecto, *vid.* LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, *op. cit.*, pp. 170 y ss.; ROMANO, C., "The ILO System of Supervision and Compliance Control", en *Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, IIASA-Executive Reports 1996/1, pp. 3-20; y Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Report III-Part 4^a), International Labour Conference, Fifty-ninth Session, Geneva, 1974, pp. 88-90.

³⁴ Estos controles van a crearse a través de los diferentes tratados internacionales concluidos bajo los auspicios de Naciones Unidas u otros entes internacionales y a través de los actos o declaraciones internacionales sin valor jurídico obligatorio. En este sentido, el sistema de Naciones Unidas comprende mecanismos de control previstos en los siguientes instrumentos: la Convención relativa a la abolición de la esclavitud, de la trata de esclavos y de la institución y prácticas análogas a la esclavitud, de 7 de septiembre de 1956; la Convención sobre la prevención y la represión del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948; Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial, de 21 de diciembre de 1965; la Convención sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967; el Pacto sobre Derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966 y su Protocolo opcional de la misma fecha. Los mecanismos más importantes, en el ámbito regional, son los desarrollados en el Consejo de Europa. El sistema de la Convención europea de derechos y libertades fundamentales de 1950 comprende tanto un control puramente judicial, como mecanismos quasi-jurisdiccionales y órganos políticos. Bajo los auspicios del Consejo de Europa se elaboró la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961. Por otra parte, la Conferencia General de la UNESCO elaboró la Convención sobre la discriminación en el campo de la enseñanza de 14 de diciembre de 1960 y su Protocolo de 10 de diciembre de 1962. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos se elaboró y aprobó, el 22 de noviembre de 1969, la Convención americana sobre los derechos humanos. O también, el control sobre el respeto a la Declaración interamericana de derechos humanos, llevado a cabo por la Comisión interamericana de Derechos Humanos, órgano de la Organización de Estados Americanos.

³⁵ En este ámbito se han instituido mecanismos de control bastante importantes, por ejemplo, el incluido en la Convención de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativa al trato debido a los prisioneros de guerra (Conv. III) y la Convención sobre la protección de bienes culturales en caso de conflicto

Este impulso de la figura del control internacional se debe, en parte, a que en otros ámbitos se advirtió la necesidad de recurrir a procedimientos de garantía diferentes de los jurisdiccionales y sobre todo, que respondiesen a exigencias determinadas por la materia a la cual se dirigían. Algunos de los mecanismos de control que se establecieron en este período fueron la vigilancia de la administración fiduciaria, la observancia de los armisticios o treguas, o el respeto a la cláusula de la Carta de Naciones Unidas prohibiendo el recurso a la fuerza³⁷; la utilización pacífica de determinados territorios³⁸, la utilización pacífica del espacio

armado, de 14 de mayo de 1954, a la cual se adjunta un Reglamento de Ejecución instituyendo mecanismos importantes de control. Sobre este tema, *vid.* LANG, W., “Compliance with Disarmament Obligations”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º 1, 1995, pp. 69-88. También, en el ámbito del derecho humanitario existe una comisión de encuesta de acuerdo con el artículo 90 del Protocolo I de 1977 a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Sobre la cuestión, *vid.* KORNBLUM, E., “Étude comparative de différents systèmes de rapports d’auto-évaluation portant sur le respect, par les Etats, de leurs obligations”, en *Revue Internationale de la Croix Rouge*, n.º 811 y 812, 1995; FOX, H., MEYER, M. A. (eds.), *Effecting Compliance, Armed Conflict and the New Law*, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993; y también, DE LA PRADELLE, P. DE, “Le contrôle de l’application des conventions humanitaires en cas de conflit armé”, en *Annuaire Français de Droit International*, II-1956, pp. 343-352.

³⁶ Por ejemplo, los tratados que crean un nuevo organismo internacional encargado de supervisar el uso pacífico de la energía atómica, como el Tratado constitutivo del Organismo Internacional de la Energía Atómica, de 6 de octubre de 1956; la Decisión del Consejo de la Organización Económica de Cooperación Europea, de 20 de diciembre de 1957, por la cual se crea la Agencia Europea para la Energía Nuclear, y la Convención sobre el establecimiento de un control de seguridad en el campo de la energía nuclear; el Tratado constitutivo del EURATOM, de 25 de marzo de 1957; el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, hecho en Moscú el 5 de agosto de 1963 y el Tratado para la prohibición de armas nucleares en América Latina, de 24 de febrero de 1967. O bien se concluyen entre los organismos internacionales y los Estados, como por ejemplo, los numerosos “acuerdos de salvaguardias” concluidos por la Agencia Internacional de la Energía Atómica con un Estado individual o con varios Estados. También destacar los acuerdos concluidos en el ámbito del EURATOM con Estados no miembros, como el concluido con Estados Unidos, de 8 de noviembre de 1958, junto con su Protocolo de 11 de junio de 1960; el acuerdo con Gran Bretaña, de 4 de febrero de 1959; el acuerdo con Canadá, de 6 de octubre de 1959 y el acuerdo con Argentina, de 6 de noviembre de 1963. O también mediante tratados multilaterales que prevén la atribución de funciones a los entes nucleares internacionales, como el artículo III, del Tratado sobre la no-proliferación de armas nucleares, de 12 de junio de 1968. Y mediante acuerdos bilaterales entre los Estados, que permiten una cooperación mutua en este ámbito. En este sentido, el Acuerdo para la Cooperación sobre el uso pacífico de la energía atómica concluido por Gran Bretaña con Estados Unidos, de 15 de junio de 1955. *Vid.* PIGRAU SOLÉ, A., *El régimen de no-proliferación de las armas nucleares*, *op. cit.*

³⁷ Es necesario señalar que, además de las disposiciones relativas a la administración fiduciaria, las normas contenidas en la Carta de las Naciones Unidas no regulaban una verdadera función de control. En particular, las disposiciones comprendidas en el Capítulo VII, al señalar que el Consejo de Seguridad tiene la competencia para determinar la existencia de una violación de la Carta, consistente en una amenaza a la paz, o en una violación a la paz o en un acto de agresión, no otorga a este órgano una verdadera función de control internacional. Esto es así porque la determinación de una infracción o violación no presupone un valor y un significado autónomo, sino que se integra en una competencia genérica de seguir la evolución de la situación internacional e indagar la relevancia de los hechos y eventos internacionales con el fin de dar aplicación al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. La verdadera función de control internacional se asigna, en el ámbito de Naciones Unidas, a organismos, creados, generalmente, *ad hoc*, por parte de los órganos principales de la Organización y están encargados de supervisar la observancia de alguna norma contenida en la Carta o en acuerdos concretos.

³⁸ Este es el caso de territorios situados más allá de la jurisdicción de los Estados, por ejemplo, el Tratado sobre la Antártida, de 1 de diciembre de 1959. *Vid.* VINOGRADOV, S. V., “Verification

ultraterrestre³⁹, la observancia de la cláusula de neutralización relativa a determinados territorios⁴⁰ y la producción y uso de armamentos⁴¹. Junto con estos sectores en los que se prevén la existencia de algún mecanismo de control, se puede añadir aquéllos previstos por algunos tratados en materia económica y comercial⁴² y la mejora de los mecanismos de control previstos en las Convenciones de 1925 y 1931 en materia de estupefacientes, mediante la Convención única sobre estupefacientes de 30 de marzo de 1961⁴³.

El resultado de esta evolución del control es su progresiva expansión hacia nuevos sectores de regulación, condicionando el comportamiento de los sujetos de Derecho internacional⁴⁴. Efectivamente, a finales de siglo XX, existen nuevos ámbitos internacionales que reclaman la presencia del control internacional como, por ejemplo, la protección internacional del medio ambiente. Esto es así, fundamentalmente, porque son ámbitos que representan intereses comunes de toda la sociedad internacional, en los que necesariamente se requiere una respuesta internacional y una garantía de protección permanente, a través del respeto de las normas establecidas⁴⁵.

En la actual fase de desarrollo de la sociedad internacional, el control internacional constituye un fenómeno de transición, en el sentido que como tal,

Machinery in the Antarctic Treaty System”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 97-105.

³⁹ Vid. Sobre esta cuestión, el Tratado de 19 de diciembre de 1966.

⁴⁰ Al respecto, el Acuerdo sobre Indochina, de 20 de julio de 1954 y el Protocolo sobre la Neutralidad de Laos, de 23 de julio de 1962.

⁴¹ Vid. El IV Protocolo relativo al Tratado de Bruselas constitutivo de la Unión Europea Occidental, de 23 de octubre de 1954. La Asamblea General de las Naciones Unidas dedicó tres períodos extraordinarios de sesiones al desarme, a saber, en 1978, 1982 y 1988, respectivamente. En la 79ª Sesión Plenaria de 4 de diciembre de 1998, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 53/77 sobre el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz. Vid. UN-Doc. AGNU A/Res/53/77, de 4 de diciembre de 1998.

⁴² Por ejemplo, los artículos 19 y 20 del Acuerdo internacional del grano, de 18 de agosto de 1967.

⁴³ La Convención única de 1961 sobre estupefacientes fue enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes. En el artículo 14 de esta Convención única de 1961 se regula las medidas que puede adoptar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y en el artículo 34 se establece la posibilidad de adoptar medidas de fiscalización y de inspección. Con posterioridad se adoptó el Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas, de 21 de febrero de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. El Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas establece en sus artículos 2, 3 y 4 el alcance de la fiscalización de las sustancias; el artículo 15 prevé el establecimiento de un sistema de inspección; el artículo 16 regula los informes que deben suministrar las Partes; y el artículo 19, las medidas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes para asegurar la ejecución de las disposiciones del Convenio.

⁴⁴ Esta restricción se produce en una gran variedad de supuestos. En este sentido, consultar los dos informes preparados por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1966, *Métodos para la determinación de los hechos en relación con la ejecución de los acuerdos internacionales*, UN Doc. A/6228 y *Estudio analítico y técnico preparado por el Secretario General en virtud del párrafo 3 de la Resolución XXII de la Comisión de Derechos Humanos*, UN Doc. E/CN.4/AC.21/L.1.

aún no se ha consolidado en un esquema fijo y general⁴⁶. No obstante, el control propiamente internacional resultante de esta evolución histórica, no sólo insiste en la importancia de asegurar la aplicabilidad de las normas y obligaciones jurídicas asumidas internacionalmente, sino también en asegurar su respeto y por lo tanto, incidir en la prevención de las violaciones de sus prescripciones⁴⁷.

El control presente se caracteriza por ser, en general, respetuoso con la soberanía estatal, puesto que permite la coexistencia con diferentes controles, que en anteriores etapas habían tenido su máxima expresión. En función del ámbito material de regulación, los sujetos de Derecho internacional pueden optar por controles informales o formalizados de acuerdo con sus intereses. De manera que, si bien el resultado de esta evolución de la figura del control es positivo, puesto que existen mecanismos internacionales de control ajenos al poder estatal, los Estados, pueden reducir el control internacional a la mínima expresión, en función de su voluntad e intereses soberanos⁴⁸.

Además, la extensión del control internacional no sólo a la aplicación, sino también al cumplimiento del Derecho tiene una doble lectura. Por una parte, se potencia el carácter preventivo del control, pero por otra parte se evita aplicar la figura de la responsabilidad internacional ante cualquier ilícito internacional⁴⁹ a favor de una figura, como es el control, cuyo contenido, extensión y repercusiones vienen determinadas por los mismos Estados. El control internacional, en este sentido, se convierte en una alternativa atractiva mediante la cual los Estados

⁴⁵ Vid. SLOUKA, Z. J., "International Environmental Controls in the Scientific Age", en HARDGROVE, J. L. (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, 1972, pp. 208 y ss.

⁴⁶ Vid. LUKASHUK, I., "Control in Contemporary International Law", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, 1991, pp. 7 y ss.

⁴⁷ En los tratados multilaterales, todos los Estados que son parte a excepción del autor del incumplimiento se encuentran jurídicamente afectados por tal incumplimiento. La necesidad de proteger los intereses colectivos y derechos subjetivos ante el incumplimiento de los tratados internacionales justifica la introducción de nuevos mecanismos de control que protejan las relaciones o lazos de solidaridad entre todos sus miembros que traen consigo que cada Parte tenga interés en que el tratado sea observado por los demás. Así REUTER señaló que cualquier violación de un tratado multilateral amenaza la supervivencia del tratado y dicha supervivencia es una cuestión en lo que es seguro que cada Parte está interesada. También, YASEEN indicó en esta línea que si un tratado multilateral es violado por una de sus Partes puede decirse que la violación afecta a los intereses de todas las Partes por el mero hecho de ser Parte en el tratado; cada Estado Parte tiene un interés en la observancia del tratado por todas las demás Partes. Vid. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, vol. I, 1966, pág. 62 y 185. Y HUTCHINSON, D. N., "Solidarity and breaches of multilateral treaties", en *British Yearbook of International Law*, vol. 59, 1989, pp. 151 y ss.

⁴⁸ Vid. CHAYES, A., CHAYES, A. H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass., 1995, pp. 87 y ss. y también BATESON, M. C., "Beyond Sovereignty: An Emerging Global Community", en WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990.

⁴⁹ Vid. DUPUY, P. M., "International Control and State Responsibility", en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994.

tienen la posibilidad de reducir la relevancia internacional de sus incumplimientos⁵⁰.

C) Principales ámbitos normativos en los que se ha instituido el control internacional

El control internacional se ha ido materializando históricamente, como respuesta a las necesidades explicitadas en los apartados anteriores, en determinados ámbitos del ordenamiento jurídico internacional, en los que la existencia de mecanismos de garantía aparecía como una exigencia ineludible. Se trata de ver, desde un discurso histórico, los rasgos principales del control internacional en los diferentes ámbitos de regulación que se han ido instituyendo.

1. Las uniones administrativas internacionales

El control internacional surge estrechamente vinculado a las primeras uniones administrativas internacionales⁵¹. En todas ellas, y con independencia de su naturaleza jurídica, la existencia de una finalidad común, una estructura orgánica propia y la obligada subordinación de las conductas de los miembros de la unión⁵². Este conjunto de intereses comunes requería de un sistema de control, que inicialmente no estaba diferenciado de los meros procedimientos normativos, utilizados como garantía de todo acuerdo internacional. En este contexto, la instauración del control internacional tiene como misión principal la de impedir que ningún Estado incumpla sus obligaciones como partícipe de la unión, perjudicando con ello los derechos que corresponden a los demás.

⁵⁰ Vid. MENDELSON, H. H., "Are Treaties merely a source of Obligation?", en BUTLER, W.E. (ed.), *Perestroika and International Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1990.

⁵¹ Estas uniones administrativas fueron el embrión de las actuales organizaciones internacionales. La constitución de estas uniones respondía, por lo general, al siguiente esquema: una conferencia de delegados; un comité ejecutivo y un secretariado. Como uniones más importantes pueden destacarse: la Unión Postal Universal; las Comisiones fluviales, como la Comisión Europea del Danubio o la Comisión del Rin; la Unión Telegráfica Internacional; la Unión internacional para la protección de la propiedad industrial; la Unión internacional para la protección de las obras literarias y artísticas; la Unión Internacional de transportes ferroviarios; la Unión Sanitaria; la Unión internacional para la publicación de las tarifas arancelarias y la Unión Internacional de Higiene Pública. Vid. REINSCH, P. S., "International Unions and their administration", *cit. supra*, pp. 580 y ss; AGUILAR NAVARRO, M., *Derecho Internacional Público, Tomo I, Vol. II: Las formas históricas de organización internacional*, EISA, Madrid, 1952, pp. 134-135; y BOISSON, H., *La Société des Nations et les Bureaux Internationaux des Unions Universelles Postale et Télégraphique*, ed. Pedone, París, 1932, pp. 93 y ss.

⁵² De acuerdo con AGUILAR NAVARRO, el desarrollo del control internacional se ha producido en función de una evolución histórica que se representa a través de las distintas formas de socialización de los Estados. Es decir, existe una relación histórica de las uniones internacionales, de las comisiones fluviales y de la integración supranacional con la historia del control internacional. Vid. AGUILAR NAVARRO, M., "Aspectos generales del control internacional", *cit. supra*, pp. 85 y ss; y del mismo autor, "El principio del control en las organizaciones internacionales", en *Revista de la Facultad de Derecho de Oviedo*, nº. 88, 1959-60, pp. 58 y ss.

Posteriormente, el control internacional evolucionará, en el contexto de un mayor grado de cooperación, en el sentido que trasciende a la disputa entre los miembros, para representar la defensa del interés colectivo. Para progresar en esta vía será necesaria una cierta personificación de la entidad internacional, marcando la diferencia entre los miembros y la unión. Las comisiones fluviales, como la Comisión Central del Rin⁵³ y la del Danubio⁵⁴, representan un claro ejemplo en este sentido⁵⁵, propiciando una evolución progresiva de las formas de control⁵⁶.

Este control era, predominantemente, de carácter recíproco. De esta manera, en las uniones administrativas, los mecanismos de control se dejaban a la libre iniciativa contractual y se articulaba mediante acciones de tipo diplomático⁵⁷.

2. El control internacional en la Sociedad de Naciones

En el ámbito de la Sociedad de Naciones el control internacional experimentó un impulso considerable. Con el fin de crear un mecanismo

⁵³ La Comisión Central para la Navegación del Rin fue establecida en 1815 con funciones de adopción de normativa reguladora de la navegación desde el Rin hasta Basilea. Esta normativa, que requería de la aprobación de los Estados miembros de la Comisión Central, era aplicable a cada Estado ribereño para la navegación por el Rin en su territorio de acuerdo con sus respectivas disposiciones constitucionales. Posteriormente, el Acuerdo de Berna de 1963 sobre la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación atribuye, en virtud de su artículo 2, a esta Comisión poderes de investigación para determinar la naturaleza y las fuentes de contaminación de las aguas del Rin. También, en noviembre de 1959 Baden-Württemberg, Bavaria, Suiza y Austria establecieron una Comisión Internacional Permanente para la protección de las aguas del Lago Constanza, cuyas funciones se regularon en la Convención de 1960 sobre el lago Constanza. *Vid.* LAMMERS, J. G., "International Cooperation for the protection of the waters of the Rhine Basin against pollution", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. V, 1974, pp. 59-110.

⁵⁴ La Comisión Europea del Danubio fue establecida para la región del Delta del Danubio mediante el Tratado de París de 1856. Esta Comisión se componía de representantes de Francia, Austria, Gran Bretaña, Prusia, Rusia, Sardeña y Turquía. Su cometido, originariamente, se limitaba a la mejora del canal de navegación del canal Sulina. El Tratado, además, establecía una Comisión Permanente de los Estados ribereños, compuesta de los representantes de Austria, Bavaria, Turquía, Württemberg, Bulgaria, Moldavia y Serbia. Con los Tratados de Paz después de la Primera Guerra Mundial se reinstauró la Comisión Europea del Danubio, que se compuso de representantes de Francia, Gran Bretaña, Italia y Rumania y se estableció la Comisión Internacional del Danubio mediante la Convención que establece el estatuto definitivo del Danubio, hecha en París, el 23 de Julio de 1921 (UNTS, Vol. 26, p. 173). *Vid.* SEIDL-HOHENVELDERN, I., "Danube River", en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume I, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1992, pp. 934-937.

⁵⁵ Cuando la Comisión Internacional del Danubio se estableció en 1921, sus poderes se limitaron a: la salvaguarda de la libertad y de la equidad en relación con la navegación y los usos portuarios de los Estados ribereños y los Estados no ribereños del Danubio; la planificación y mejora de los canales de navegación. Con la Convención relativa al régimen de navegación del Danubio, de 18 de agosto de 1948 (UNTS, vol. 33, 1949, p. 181-225), se dota a la Comisión de poderes similares a la de la Comisión de 1921, es decir, básicamente, funciones de planificación y de financiación de proyectos. *Vid.* VITÁNYI, B. K. J., "The regime of navigation on international waterways. Part III: Substantive Rights and Duties", en *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. III, 1976, pp. 53 y ss.

⁵⁶ *Vid.* AGUILAR NAVARRO, M., "Intervención y organización internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, núm. 3, 1955, pp. 467 y ss.

⁵⁷ *Vid.* VIRALLY, M., "Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain", *cit. supra*, pp. 5 y ss.

internacional para la solución pacífica de controversias entre Estados, se decide instituir una Corte Permanente de Justicia internacional. No obstante, la creación de este órgano no era una respuesta suficiente. Era necesario encontrar algún mecanismo internacional que ofreciera las siguientes características: ser accesible a otros entes diferentes de los Estados como los individuos o grupos de individuos; que propiciara la observancia de la norma objeto de supervisión; que fuera permanente, constante y expeditivo, prescindiendo de procedimientos complejos y del carácter contencioso; y que pudiera ser aceptado por los Estados. Para alcanzar estos caracteres, un grupo de Estados, las grandes potencias aliadas y asociadas, concluyeron diversos instrumentos, en los que se daba vida a diferentes mecanismos internacionales de control: los relativos a las minorías nacionales⁵⁸, a los mandatos internacionales⁵⁹ y a la cuestión de Danzig.

2.1. Minorías

Los principales mecanismos de control hacían referencia a la supervisión de la observancia de varios instrumentos referentes a las minorías⁶⁰. Estos tratados contenían dos tipos principales de garantías: el control ejercitable por el Consejo de la Sociedad de Naciones y la actividad jurisdiccional de la Corte Permanente de Justicia Internacional. El control podía ser iniciado por cualquier Estado miembro, permanente o no, del Consejo de la Sociedad, que sostuviera que otro Estado Parte hubiese violado o tuviese posibilidades de violar una obligación vinculante en materia de tutela de las minorías. Todo Estado podía promover el procedimiento de control alertando al Consejo sobre la infracción o el peligro de infracción. Esta actividad se realizaba mediante la presentación, a título individual, de peticiones dirigidas a informar a los miembros del Consejo acerca de la eventual violación de la norma internacional sobre minorías⁶¹. El Consejo, una vez informado sobre la

⁵⁸ Vid. AZCARATE, P., *League of Nations and National Minorities*, 1945, pp. 94 y ss.; y también, BERTHOUD, *Le contrôle international de l'exécution des Conventions collectives*, Genève, 1946, pp. 19 y ss.

⁵⁹ Vid. WRIGHT, Q., *Mandates under the League of Nations*, 1930, pp. 127 y ss.; también, VAN REES, D. F. W., *Les Mandates Internationaux: Le contrôle international de l'administration Mandataire*, París, 1927, pp. 33 y ss.; y SAYRE, F. B., "Legal Problems arising from the United Nations Trusteeship System", en *AJIL*, vol. 42, n.º 2, 1948, pp. 263-298.

⁶⁰ Sobre el control relativo a los tratados sobre minorías y sobre su aplicación *vid.*, por ejemplo, KUNZ, "La question de la procedure en matière de minorités", en *Revue de Droit International, de sciences diplomatiques, politiques et sociales*, 1925, pp. 69 y ss.; también, LOEWENFELD, "Der Rechtsschutz der Minderheiten vor dem Völkerbunde", en *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1926, pp. 281 y ss.; SERENI, "Il Diritto internazionale delle minoranze", en *Rivista di diritto internazionale*, 1930, pp. 45 y ss.; STONE, "International Guarantees of Minority Rights", en *Procedure of the Council of the League of Nations in Theory and Practice*, London, 1932; y BERTHOUD, P., *Le contrôle international de l'exécution des conventions internationales*, Genève, 1946, pp. 19 y ss.

⁶¹ El Secretario de la Sociedad de Naciones podía recibir peticiones de individuos o grupos de individuos, petición que debía ser comunicada al Estado encausado, con el fin que presentase sus

cuestión, procedía a realizar un examen, sin instituir un proceso contradictorio entre el Estado demandante y el Estado infractor. En realidad, el Consejo no poseía el poder de adoptar una decisión jurídicamente vinculante y, por eso, en caso de constatar la violación de la norma sobre minorías, el poder del Consejo se limitaba sólo a formular recomendaciones al respecto. A pesar de este límite, el control descrito presentaba un aspecto significativo: el Estado miembro del Consejo que iniciaba el procedimiento podía actuar en defensa de un interés propio o colectivo, con el fin de satisfacer el interés común a todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones, de observar el derecho objetivo⁶². Los Estados, a los que se les atribuía el poder de detectar eventuales infracciones o peligros de infracción, debían formar parte del órgano controlador, de tal manera que se instituía un tipo de procedimiento similar al procedimiento inicial *ex officio*. Otro aspecto relevante de este procedimiento, era la ausencia de mecanismos posteriores a la comisión del hecho que se pretendía ilícito, aunque mediante el control se podía lograr la prevención de infracciones⁶³.

También en el ámbito de la protección de las minorías nacionales, el control internacional va a incidir en la necesidad, apuntada ya por el presidente W. Wilson, de establecer el “principio de autodeterminación de los pueblos”, como base axiológica y de legitimidad del nuevo orden nacido de los Tratados de 1919⁶⁴. Las minorías nacionales, en cierto modo, dependían de la creación de un sistema de control adecuado, con el cual la comunidad internacional procediese a vigilar el cumplimiento de las garantías y principios del Derecho de minorías⁶⁵.

2.2. Mandatos

El mecanismo de control más sofisticado fue el consistente en la observancia, por parte de los Estados mandatarios, de las normas convencionales

observaciones al respecto, y sucesivamente a los miembros del Consejo. Posteriormente, el Presidente del Consejo de la Sociedad constituía un “Comité de las minorías” encargado de examinar cada petición con el fin de informar a todos los miembros del Consejo si el comportamiento de ese Estado era constitutivo o no de una infracción de las normas sobre protección de minorías. *Vid.* SERENI, *op. cit.*, pp. 160 y ss.; y también, FEINBERG, “La pétition en droit international”, en *RCADI*, vol. II, 1932, pp. 612-624 y especialmente, pp. 619-620.

⁶² En este caso, el respeto de la norma material reguladora de la protección de las minorías.

⁶³ Para un análisis de los resultados del sistema consultar a CASTELLÁ SURRIBAS, S. J., *La protección internacional de las minorías. El estatuto jurídico internacional de las minorías: una aproximación histórica al desarrollo normativo y la acción institucional*, Silva Editorial, Tarragona, 2002, pp. 88 y ss.

⁶⁴ *Vid.* FINCH, G. A., “The Peace Conference of Paris, 1919”, en *AJIL*, vol. 13, n.º. 2, 1919, pp. 159-186.

⁶⁵ *Vid.* AGUILAR NAVARRO, M., “Aspectos generales del control internacional”, *cit. supra*, pp. 115 y ss.

relativas a los territorios sometidos a mandato⁶⁶. En este caso, junto con la función jurisdiccional de la Corte Permanente de Justicia Internacional⁶⁷ se preveía la función de control asignada al Consejo de la Sociedad de Naciones. El Consejo representaba el órgano político que, en virtud del artículo 22, párrafo 9 del Pacto⁶⁸ era asistido por la Comisión Permanente de los Mandatos. Esta Comisión era un órgano técnico, con funciones consultivas y compuesta por personas designadas por el Consejo, pero que actuaban a título individual. El control internacional se basaba en los informes que los Estados mandatarios debían transmitir anualmente a la Comisión, junto con las posibles peticiones que podían realizar los territorios sometidos a mandato al órgano competente de la Sociedad⁶⁹. El Consejo era quien, en última instancia, poseía la legitimación para adoptar la decisión final: este podía formular recomendaciones o formular resoluciones no vinculantes jurídicamente. Formalmente, el Consejo podía adoptar, en caso de violaciones graves de las normas pertinentes, una sanción consistente en la expulsión de la Sociedad o en

⁶⁶ Dentro de este sistema, el control internacional constituía una pieza esencial, hasta el punto de que en la existencia del mismo y de la Comisión Permanente de mandatos vieron la nota decisiva que caracterizaba a esta figura jurídica. Sobre esta cuestión, *vid.* entre otros a, VAN REES, *Les mandats internationaux. I. Le contrôle international de l'administration mandataire*, París, 1927; ROLIN, H., "La pratique des mandats internationaux", en *RCADI*, tomo 19, 1927, pp. 497 y ss., especialmente, pp. 546-547; ROTH, *Das Kontrollsystem der Völkerbundmandate*, Berlín, 1930 y ZEINEDDINE, *Le régime de contrôle des Mandats de la Société des Nations*, París, 1932.

⁶⁷ A pesar que las controversias relativas a estos territorios podían sustentarse, en determinadas circunstancias, ante la Corte Permanente de Justicia Internacional o, más tarde, la Corte Internacional de Justicia, de acuerdo con la regulación de la Carta de Naciones Unidas, el arreglo judicial no constituía el método primario para supervisar la actividad de los poderes de administración de los Estados mandatarios, derivados de sus obligaciones convencionales. *Vid.* *International Status of South West Africa Case*, *ICJ Reports*, 1950, pp. 128 y ss.; *South West Africa Cases*, en *ICJ Reports*, 1962, pp. 319 y ss. y 1966, pp. 6 y ss; *Namibia Advisory Opinion*, *ICJ Reports*, 1971, pp. 16 y ss.

⁶⁸ El artículo 22 del Pacto de la Sociedad de Naciones, de 28 de junio de 1919 establece que los principios incluidos en esta disposición se aplicarán en las colonias y territorios que, como consecuencia de la guerra, han dejado de estar bajo soberanía de los Estados que anteriormente los gobernaban y que están habitados por pueblos que todavía no son capaces de dirigirse por sí mismos en las condiciones especialmente difíciles del mundo moderno. Además añade que el bienestar y el desarrollo de estos pueblos constituyen una misión sagrada de la civilización y conviene incorporar al Pacto las garantías para la realización de esta misión. Esta disposición establece que "... se confía la tutela de estos pueblos a aquellas naciones avanzadas que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se encuentran en mejores condiciones para asumir esta responsabilidad y que consientan en aceptarla. Esta tutela se ejercerá por esas naciones en concepto de mandatarios y en nombre de la Sociedad de Naciones". De acuerdo con esta disposición, el carácter del mandato tendrá que ser distinto según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y todas las demás circunstancias análogas. Sobre esta cuestión, *vid.* COMISETTI, L., *Mandats et Souveraineté*, Recueil Sirey, París, 1934, pp. 150 y ss. También la Carta de Naciones Unidas de 1945 establece esta cuestión en su Capítulo 12. En ambos casos, se prescriben, respectivamente, determinadas obligaciones básicas relativas a la administración del Estado mandatario con el fin de conducir a los territorios sometidos al régimen de mandato a la autodeterminación.

⁶⁹ De acuerdo con las observaciones del juez LAUTERPACHT relativas al rol de esta Comisión: "*La ausencia de una maquinaria puramente legal y la dependencia de una autoridad moral basada en las investigaciones e informes de la Comisión de Mandatos fueron, de hecho, las características de la supervisión del sistema de mandatos. La opinión pública –y la actitud resultante de los poderes del mandato– no estuvo tan influenciada por las resoluciones formales del Consejo y de la Asamblea, como por los informes de la Comisión de Mandatos, el cual constituía el verdadero órgano de supervisión*". *Vid.* *South West Africa (Voting Procedure) Case*, *ICJ Reports*, 1955, pp. 67-121.

proponer a la Asamblea la revocación del mandato. Con todo se trataba de una posibilidad teórica, sobre todo por la naturaleza política del órgano controlador y por el hecho que sus deliberaciones debían adoptarse por unanimidad. Otro aspecto importante de este control consistía en ser una modalidad de actuación, caracterizada por la permanencia, que permitía el envío de peticiones individuales y una supervisión exhaustiva del comportamiento de los Estados mandatarios, porque las peticiones en cuestión tenían un valor no sólo informativo, sino que generaba la obligación de instaurar un procedimiento de supervisión⁷⁰.

Tanto la Organización de las Naciones Unidas, como su precedente, la Sociedad de Naciones, se encargaron de establecer una institución de control competente para pronunciarse sobre la conducta de los poderes de mandato de acuerdo con sus obligaciones internacionales⁷¹. Con esta capacidad, como se confirmó en la Opinión Consultiva de Namibia⁷², podían revocarse los derechos de administración como consecuencia de una infracción material del tratado y esta institución podía asumir la responsabilidad de la administración. Tanto la Comisión de Mandatos como, posteriormente, el Consejo de Administración Fiduciaria, en el marco de Naciones Unidas, constituyen un precedente muy importante porque representan a la totalidad de la Comunidad Internacional y están

⁷⁰ En cierto modo, el control internacional de esta etapa histórica se basará, esencialmente, en la relación entre el control y la administración internacional. El progreso y la significación del control están en función del desarrollo de la administración internacional. Cuando se habla de administración internacional, se ha querido diferenciar entre Derecho administrativo internacional o entre Derecho internacional administrativo. Para un sector de la doctrina, muy influenciado por el planteamiento típico del Derecho internacional privado, el Derecho administrativo internacional era el conjunto de normas a las que correspondía determinar el ámbito especial de aplicación de las leyes administrativas estatales. Otro grupo, pensaba que el Derecho administrativo internacional incluía el conjunto de normas que tenían como fin propio el arbitrar una cooperación entre las distintas administraciones estatales. El último grupo pensaba que el Derecho administrativo internacional tenía por misión establecer un sistema de normas que crearan la legalidad de la administración internacional. Esta posición ha cristalizado en campos muy concretos, especialmente en materia de mandatos internacionales y en la lucha contra el comercio de drogas ilícitas. Al respecto, consultar a BORSI, "Carattere ed oggetto del Diritto Amministrativo Internazionale", en *Rivista*, 1912, pp. 368-397.

⁷¹ Según el artículo 84 de la Carta de Naciones Unidas, la autoridad administradora tendrá el deber de velar por que el territorio fideicomiso contribuya a la paz y seguridad internacionales. Con tal fin, la autoridad administradora podrá hacer uso de las fuerzas voluntarias, de las facilidades y de la ayuda del citado territorio, a efecto de cumplir con las obligaciones por ellas contraídas a este respecto ante el Consejo de Seguridad, como también para la defensa local y el mantenimiento de la ley y el orden dentro del territorio fideicomiso. Al respecto, el artículo 87 dispone que la Asamblea General, y bajo su autoridad, el Consejo de Administración Fiduciaria podrá considerar informes que les haya rendido la autoridad administradora; aceptar peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora; disponer visitas periódicas a los territorios fideicomisos en fechas convenidas con la autoridad administradora; y tomar estas y otras medidas de conformidad con los términos de los acuerdos sobre administración fiduciaria. El artículo 88 establece además que el Consejo de Administración Fiduciaria formulará un cuestionario sobre el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de cada territorio fideicomiso; y la autoridad administradora de cada territorio fideicomiso dentro de la competencia de la Asamblea General, rendirá a ésta un informe anual sobre la base de dicho cuestionario.

⁷² *Vid.* Namibia Advisory Opinion, *cit. supra*, p. 16. Sobre esta cuestión, PIGRAU SOLÉ, A., "El proceso de libre determinación de Namibia", en *R.E.D.I.*, vol. XLII, n.º. 1, 1990, pp. 43-79.

dotados de poderes reforzados de supervisión, que contribuyeron a hacer más efectivo el sistema, mediante una estructura que facilitaba la publicidad y transparencia del comportamiento de los Estados que ponían en peligro los objetivos convencionales⁷³.

2.3. La Cuestión de Danzig

En el ámbito de la Sociedad de Naciones se desarrolló otro mecanismo de control, relativo a la cuestión de Danzig⁷⁴, en aplicación del artículo 102 del Tratado de Versalles que ponía a esta ciudad bajo la protección y control de la Sociedad de Naciones⁷⁵. El control previsto en el Tratado concluido el 9 de noviembre de 1920 entre Polonia y la ciudad de Danzig era el más significativo. El artículo 6 de este Tratado establecía que el “Alto Comisionado para la Ciudad de Danzig” (órgano instituido por la Sociedad de Naciones, de acuerdo con el artículo 103 del Tratado de Versalles) tenía el derecho de oponer su veto a cualquier acuerdo o tratado internacional susceptible de ser estipulado por Polonia en interés de la Ciudad, a menos que el Consejo de la Sociedad de Naciones considerase que

⁷³ Por ejemplo, Somalia estuvo bajo la tutela de Italia y representaba el único supuesto de territorio incluido en el artículo 77.1.b) de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, la aplicación del régimen de administración fiduciaria a territorios que, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, fueran segregados de Estados enemigos. Mediante Resolución de 21 de noviembre de 1949, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó las principales líneas directrices del Acuerdo de tutela de Somalia por parte de Italia y fue aprobado por el Consejo de Administración Fiduciaria en su sesión de Ginebra, el 27 de enero de 1950. El 18 de noviembre del mismo año fue aprobado, en texto definitivo, por la IV Comisión y el 2 de diciembre por la sesión plenaria de la Asamblea General (UN Doc. AGNU A/1294/1950). El Acuerdo de Tutela para Somalia regulaba, entre otras cosas, el establecimiento de un Consejo Consultivo, compuesto por representantes de Colombia, Egipto y Filipinas y con sede en Mogadiscio, tenía como función principal asistir y asesorar a la autoridad administradora. Este órgano de control, excepcional en el régimen de mandato y tutela, constituía un verdadero órgano de control, puesto que presentaba un informe, directamente, al Consejo de Administración Fiduciaria. Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas requirió, en alguna ocasión la presentación de dicho informe (por ejemplo, la Resolución UN Doc. AGNU A/289/1949, de 21 de noviembre).

⁷⁴ Vid. SCHWEISFURTH, T., “Danzig”, en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume I, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1992, pp.938-943; y también, LEVESQUE, G., *La situation internationale de Dantzig*, ed. Pedone, París, 1924.

⁷⁵ La Sociedad de Naciones tuvo a su cargo la administración de los mandatos coloniales, de la ciudad de Danzig y de la región del Sarre. Respecto a Danzig, el artículo 100 de la Sección Undécima del Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, se refiere a la ciudad libre de Danzig cuando establece que Alemania renuncia a favor de las principales potencias aliadas y asociadas a todos sus derechos y títulos sobre el territorio comprendido dentro de los límites del territorio de Danzig y de sus alrededores. El artículo 102 establece que las principales potencias aliadas y asociadas toman a su cargo el establecimiento como ciudad libre y estará bajo la protección de la Sociedad de Naciones. El artículo 104 establece que se concertará una convención cuyos términos sean fijados por las principales potencias aliadas y asociadas y que empezará a regir al mismo tiempo que se establezca la ciudad libre, entre el gobierno polaco y la ciudad libre de Danzig con objeto de: a) colocar a la ciudad de Danzig dentro de los límites de la frontera aduanera de Polonia y de establecer una zona franca en el puerto; b) asegurar a Polonia, sin restricción alguna, el libre uso del servicio de las vías acuáticas, diques, dársenas, muelles y otras obras situadas en el territorio de la ciudad libre que sean necesarias para las importaciones y exportaciones de Polonia; c) y asegurar a Polonia la intervención y la administración del Vístula y del conjunto de la red ferroviaria (...).

ese tratado o acuerdo era para dar respuesta al artículo 6 o para dar vida al Estatuto de la Ciudad liberada. Para hacer posible este control, la norma en cuestión establecía que Polonia debía consultar a la ciudad de Danzig sobre el tratado o acuerdo que se quisiera concluir y que podía afectar a sus intereses. Del resultado de esta consulta debía informarse al Alto Comisionado⁷⁶. En este sentido, se trasladaba al plano internacional, y se adaptaba al carácter propio de la Sociedad de los Estados, una figura de control bastante difundida en el ordenamiento estatal, esto es, el control preventivo mediante autorización. A pesar de que se trataba, claramente, de una innovación en el ámbito internacional, este control reafirmaba el carácter político de la composición y funciones esenciales del órgano controlador⁷⁷.

3. El tráfico de estupefacientes

A principios de siglo XX la presión de la opinión pública, junto con el resurgir de los nacionalismos, influye en la necesidad de hacer frente al tráfico de los estupefacientes⁷⁸. Los intereses políticos y económicos estaban enfrentados en

⁷⁶ Vid. KAASIK, *Le contrôle international*, París, 1933, pp. 71-73; también, HILL, *International Administration*, New York, London, 1931, pp. 94-96.

⁷⁷ Otro procedimiento de control, en el que participó la Sociedad de Naciones, era el previsto en la Convención de Lausana sobre el régimen de los estrechos, de 24 de julio de 1923. El artículo 14 de esta Convención establecía que la "Comisión de los Estrechos", órgano compuesto por varios Estados Parte en esta Convención, se encargaba de asegurar que se observaban, correctamente, las disposiciones de los párrafos 2-4 del Anexo al artículo 2 de la Convención, relativo al pasaje en los estrechos de los navíos y de las aeronaves militares. Con este fin, el artículo 15, establecía que la Comisión debía remitir a la Sociedad de Naciones un informe anual, en el que se rindiera cuentas sobre su actividad de control. El artículo 18, párrafo 2 de la Convención establecía que una violación de las disposiciones relativas a la libertad de paso, consistente en un ataque de sorpresa o un acto o una amenaza de guerra venía a poner en peligro la libertad de navegación en los estrechos o la seguridad de la zona desmilitarizada; las Partes contratantes, en este caso, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón podían impedir estos actos, de forma conjunta, y con todos los medios propuestos por el Consejo de la Sociedad de Naciones. En este caso, el control era llevado a cabo por dos órganos: aunque el Consejo de la Sociedad de Naciones tenía atribuido no sólo la función de valorar que la Convención se cumpliera, sino también la posibilidad de adoptar las medidas idóneas para poner remedio a una eventual infracción de la misma. La naturaleza de estas medidas no estaba prevista en la Convención, pero se derivaba, implícitamente, de las normas reguladoras de los poderes del Consejo. Por otra parte, el valor de estas medidas (recomendaciones o decisiones) reforzaban, de forma decisiva, las obligaciones de las Partes contratantes derivadas del artículo 18.2 de la Convención. Sobre esta cuestión, vid. DE VISSCHER, F., "Régime nouveaux des détroits", en *Revue de droit international et de législation comparée*, 1923, pp. 537 y ss.; también, ROUGIER, "La question des détroits et la Convention de Lausanne", en *Revue générale de droit international public*, 1924, pp. 309 y ss.

⁷⁸ Ya en pleno siglo XIX y desde la guerra del opio, el problema de los estupefacientes había tenido una importancia política, diplomática y comercial indudable. En 1909, desde que se reunió en Shanghai la primera Conferencia internacional para tratar de la cuestión de los estupefacientes, se desarrolló un sistema jurídico y administrativo internacional de control de estupefacientes. Las recomendaciones de la Comisión de Shanghai se tradujeron en normas obligatorias incluidas en la Convención internacional del opio, adoptada en La Haya, el 23 de enero de 1912, completada por Tratados posteriores. Vid. WRIGHT, H., "The international opium Commission", en *A. J.*, 1909, pp. 648 y ss.; y pp. 828 y ss.; *idem*, *A. J.*, 1912, pp. 865 y ss.; también, VIGNES, C. H., "Les modifications apportées à l'organe international de contrôles par les amendements à la convention unique sur les stupéfiants", *op. cit.*, pp. 629 y ss; RENBORG, B. A.,

materia de drogas, con lo cual se requería legislar al respecto, permitiendo así la introducción del control internacional para proporcionar cierta estabilidad y seguridad⁷⁹.

En esta materia y bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones se concluyeron⁸⁰: la Convención Internacional del Opio, hecha en Ginebra, el 19 de febrero de 1925⁸¹; la Convención para limitar la fabricación y la reglamentación de la distribución de estupefacientes, hecha en Ginebra, el 13 de julio de 1931⁸² y posteriormente, la Convención para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes, hecha en Ginebra, el 26 de junio de 1936, con el fin de asegurar una represión al tráfico ilícito de drogas a través de los sistemas jurídicos penales nacionales⁸³.

La Convención de 1925 instituyó un control sobre los estupefacientes importados o producidos y confiscados, por tráfico ilícito, por cualquier Estado Parte. Este control era llevado a cabo por un órgano, el Comité Central Permanente del Opio, compuesto por ocho expertos independientes nombrados por el Consejo de la Sociedad de Naciones. Los instrumentos que disponía el Comité para ejercer la función de control, eran los informes y las informaciones que, periódicamente, remitían los Estados Parte al Comité. En el caso de producirse una violación de alguna de las disposiciones de la Convención, el Comité tenía el poder de llamar la

“Principles of International Control of Narcotic Drugs”, en *AJIL*, vol. 37, n.º. 3, 1943, pp. 436-459; LANDE, A., “La codification du Droit International des stupefiants”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. II, 1956, pp. 557-571; WADDELL, I. G., “International Narcotics Control”, en *AJIL*, vol. 64, n.º. 2, 1970, pp. 310-323; BETATI, M., “Le contrôle international des stupéfiants”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1974, pp. 170-227; ŠTURMA, P., “Aspects récents du contrôle international des drogues et de la lutte contre leur trafic illicite”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLI, 1995, pp. 633-650.

⁷⁹ El control de narcóticos se realiza a través de la conclusión, en la Haya, de la Convención Internacional del Opio, de 1912. Esta Convención establecía una cooperación internacional en materia de control de los narcóticos y regulaba una serie de principios básicos al respecto, que constituyen aun la base actual del sistema internacional de estupefacientes. En concreto, se encargaba a un representante, es decir, al Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, una serie de funciones administración internacional. *Vid.* WRIGHT, H., “The international opium Commission”, *cit. supra.*, 1909, pp. 648 y ss.; y pp. 828 y ss.; *ídem*, A. J., 1912, pp. 865 y ss.

⁸⁰ El artículo 23 del Pacto de la Sociedad de Naciones estableció, como tarea de la Organización, la supervisión general de los acuerdos relativos, entre otras materias, al tráfico de opio y de otras drogas peligrosas. Por este motivo, la Sociedad de Naciones creó el Comité Consultivo sobre el Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas con el fin de asistir y asesorar al Consejo.

⁸¹ Esta Convención fue adoptada en la Segunda Conferencia sobre el Opio, celebrada en Ginebra el 19 de febrero de 1925.

⁸² La Convención para la limitación de la elaboración y regulación de la distribución de drogas narcóticas, hecha en Ginebra, el 13 de julio de 1931. Esta Convención establecía limitaba la elaboración de estas drogas a las necesidades científicas y sanitarias y en relación con las restricciones de estas drogas en cada territorio.

⁸³ Todos estos tratados se dirigen al establecimiento de mecanismos de control sobre los estupefacientes mediante el establecimiento de instituciones internacionales permanentes de control bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones. Por ejemplo, la Comisión de Estupefacientes, el Comité Central Permanente del Opio, el Comité de Control de las Drogas y el Comité de Expertos sobre los Estupefacientes que derivan a la toxicomanía, (que forma parte de la Organización Mundial de la Salud).

atención al Estado infractor y podía realizar recomendaciones respecto a la prohibición de exportaciones al Estado responsable de las sustancias contempladas en la Convención, hasta que finalizara la infracción. También podía publicar un informe sobre esta situación, comunicándolo al Consejo de la Sociedad, quién lo transmitiría a cada Estado contratante. Posteriormente, la Convención de 1931 establecía que, una vez constatada la violación de una determinada norma de la Convención, el Comité debía advertir, inmediatamente, a las Partes contratantes, quienes debían interrumpir todas las exportaciones de las sustancias establecidas en la Convención al Estado responsable. El acto del Comité no era más que una simple recomendación, pero vinculaba a los Estados Parte.

Ambas Convenciones sobre estupefacientes constituyen una etapa muy importante para el desarrollo del control internacional, no sólo por el hecho que la función de control se llevaba a cabo por órganos compuestos por individuos independientes de los Estados y, por lo tanto, capaces de desarrollar el control con absoluta objetividad, sino también porque en la segunda Convención atribuía al Comité permanente el poder de constituir el control en un acto obligatorio⁸⁴.

En el ámbito de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social estableció, en su primera sesión, en febrero de 1946, la Comisión de Drogas Narcóticas como una de las comisiones funcionales y sucesora del Comité Consultivo de la Sociedad de Naciones. Mediante el Protocolo sobre Drogas, firmado en Lake Success, en Nueva York, el 11 de diciembre de 1946, todas las funciones de control internacional en este ámbito eran llevados a cabo, en un primer momento, por la Sociedad de Naciones y posteriormente, estos poderes se transfirieron a la Organización de Naciones Unidas. El control internacional sobre los estupefacientes se actualiza y se firma el Protocolo de París de 19 de noviembre de 1948 que establece el desarrollo del control internacional de estupefacientes fuera de la Convención de 13 de julio de 1931, autorizando a la Organización Mundial de la Salud a ejercer el control sobre cualquier nueva droga capaz de producir adicción o convertirse en un producto capaz de producir adicción.

Durante los años cincuenta, surge la necesidad de reducir la complejidad del sistema de control en esta materia. Por este motivo, se concierta una convención internacional que sea de aceptación general, que sustituya los tratados existentes sobre estupefacientes, que limite el uso de estupefacientes a fines médicos y

⁸⁴ Sobre el mecanismo de control previsto por estas Convenciones y sobre su aplicación, *vid.* BERTHOUD, *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, Ginebra, 1946, pp. 147 y ss.; y KOPELMANAS, *Le contrôle international*, *op. cit.*, pp. 105 y ss.

científicos y que establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales objetivos. Mediante una propuesta de la Comisión de Estupefacientes, la Conferencia de Nueva York, celebrada del 24 de enero al 25 de marzo, adoptó el 30 de marzo de 1961, la Convención Única sobre estupefacientes⁸⁵. Esta Convención prevé un sistema de control basado en la constante interacción y la colaboración entre las Partes y los órganos internacionales activos en el sistema⁸⁶.

4. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

A finales del siglo XIX, el movimiento obrero había alcanzado unas fuerzas sociales y políticas incuestionables. Las esperanzas puestas en la legislación laboral eran considerables, tanto por la socialdemocracia y el sindicalismo, como por el capitalismo y el Estado nacional moderno. Consecuentemente, para hacer más eficiente esa legislación laboral se comienza a pensar en arbitrar fórmulas pertinentes de control⁸⁷.

La norma constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo, que constituía parte integrante del Tratado de Versalles⁸⁸, preveía tres procedimientos diferentes de control sobre la observancia de las convenciones internacionales del trabajo ratificadas por los Estados miembros de la Organización. El primer procedimiento, que no estaba claramente configurado por el Tratado en cuestión, pero que adquirió la naturaleza de mecanismo internacional de supervisión⁸⁹, tenía

⁸⁵ Esta Convención entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. A través de su artículo 44 se procedía a la abrogación de los instrumentos internacionales anteriores.

⁸⁶ Algunas de estas medidas son: la obligación de las Partes de mantener una administración especial para encargarse de la aplicación de las disposiciones de la Convención (artículo 17); proporcionar al Secretario General de Naciones Unidas cualquier enmienda a las Listas (artículo 3) y proporcionarles, *inter alia*, con los informes anuales de aplicación de la Convención en sus territorios, los textos de todas las legislaciones y reglamentaciones promulgadas, información detallada sobre los casos de tráfico ilícito de estupefacientes así como los nombres y direcciones de sus autoridades nacionales encargadas de expedir los certificados o autorizaciones de exportación e importación (artículo 18); las Partes también deben proporcionar, anualmente, a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, respecto de cada uno de sus territorios, del modo y en la forma que ella establezca y en los formularios proporcionados por ella, sus previsiones sobre varias cuestiones relacionadas en el artículo 19 de la Convención; también, deben proporcionar a la Junta, respecto de cada uno de sus territorios, datos estadísticos sobre las cuestiones relacionadas en el artículo 20.

⁸⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, *op. cit.*; también, ROMANO, C., "The ILO System of Supervision and Compliance Control", en *Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, IIASA-Executive Reports, n.º. 1, 1996.

⁸⁸ Constituía la Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles de 1919. En 1946, mediante un acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo se convierte en agencia especializada de Naciones Unidas. Estos mecanismos aún persisten en la actualidad, pero con algunas modificaciones.

⁸⁹ En este sentido, el Tratado no dejaba clara la finalidad del procedimiento en cuestión. En efecto, el artículo 408 del Tratado de Versalles se limitaba a establecer que cada uno de los Miembros se encargaba de presentar a la Oficina internacional del Trabajo, un informe anual sobre las medidas que

un carácter permanente y se basaba en la transmisión periódica, por parte de los Estados, de informes relativos a la ejecución que debían ser examinados por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo⁹⁰. En el Tratado no se precisaba cual podía ser el resultado de este examen, pero en cualquier caso, la práctica ha conducido a la individualización del acto en el que desemboca el procedimiento. Los dos procedimientos de control restantes estaban también recogidos en el Tratado⁹¹ y se diferenciaban del primero, por su carácter ocasional y no permanente. El primero de estos dos procedimientos podía ser promovido por una asociación sindical y consistía en que un Estado encausado resultara

habían adoptado para proceder a la ejecución de las convenciones a las cuales se habían adherido. Estos informes, de acuerdo con el artículo 408, debían cumplimentarse en la forma indicada por el Consejo de Administración y debían contener las precisiones requeridas por el mismo Consejo. Posteriormente, el Director debía presentar un resumen de estos informes en la siguiente Conferencia. En este sentido, la práctica de la Organización permitía poner de relieve que el procedimiento en cuestión se sustentaba en un mecanismo de control. *Vid.* SPERDUTI, *ibidem*, pp. 141 y ss.

⁹⁰ Este mecanismo aún se contempla en el artículo 22 del Tratado constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo que establece que los Estados miembros de la Organización deben realizar un informe anual sobre la ejecución de las disposiciones del Tratado y remitirlos, en la forma y contenido que establezca el Consejo de Administración. Este requisito constitucional de sumisión de un informe anual fue llevado a cabo desde la creación de la Organización hasta 1959. Sin embargo, como consecuencia de la gran cantidad de convenciones y de ratificaciones, el volumen de informes objeto de examen supuso una gran carga para los órganos de control. Por este motivo se decidió modificar este sistema originario en 1960 y distinguir entre informes generales e informes detallados. Los informes detallados deben presentarse cada dos años y los informes generales cada año, con la posibilidad que el órgano de control requiera el informe detallado cada año si en determinadas Convenciones o Estados presentan problemas de aplicación. A pesar de esta modificación, la saturación no fue resuelta. De modo que la última reforma del sistema, actualmente vigente, se realizó en 1993. Actualmente, los Estados deben remitir los informes, con la forma y el contenido establecido por el órgano gubernamental de cada Convención. El informe incluye un breve cuestionario de la aplicación de cada artículo de la Convención. El primer informe se presenta un año después de haber ratificado la Convención; el siguiente informe se realiza dos años después y posteriormente, se presentan en intervalos de cinco años, excepto para determinadas Convenciones de especial importancia en las que los informes deben presentarse cada dos años (por ejemplo, la Convención número 87 sobre libertad de asociación; o el Convenio número 100, sobre la igualdad de remuneración entre el hombre y la mujer; o el Convenio número 122, sobre política de empleo, entre otros). Esta norma no impide que el Comité de Expertos, como principal órgano de control, requiera la presentación de informes en intervalos más cortos, cuando existan dificultades en la aplicación.

⁹¹ Los artículos 26 y ss. hacían referencia a los procedimientos de queja. Estos procedimientos no se usaron hasta 1961. Desde entonces hasta 1994 se introdujeron 22 quejas. El artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del trabajo establece que "1. Cualquier miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del trabajo una queja contra otro miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes. 2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24. 3. Si el Consejo de Administración no considerare necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado. O si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una Comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto. 4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia. 5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado".

responsable de la infracción imputada; el Consejo de Administración podía imponer una medida sancionadora, bastante limitada, consistente en la publicación de la infracción y de la reacción del Estado en causa. El último procedimiento de control, previsto en el Tratado de Versalles en este ámbito, podía ser promovido por un Estado miembro, por un delegado de la Conferencia o de oficio por el Consejo de Administración y se examinaba la posible infracción por dos órganos: el Consejo de Administración y una “Comisión de investigación”⁹². La característica de este procedimiento era que podía concluirse con la adopción de una recomendación emanada por el órgano controlador al Estado o Estados interesados. Posteriormente, el procedimiento derivó a la solución otorgada por un órgano jurisdiccional, es decir, la Corte Permanente de Justicia internacional (actualmente, el Tribunal Internacional de Justicia)⁹³.

El sistema establecido en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo supuso la introducción de importantes aportaciones a la evolución del control internacional, a saber: la multiplicidad de procedimientos de control, la prevalencia de estos procedimientos sobre los procedimientos jurisdiccionales, y la amplia relevancia otorgada a entes diferentes de los Estados, para promover el control (asociaciones sindicales, delegados de la Conferencia).

5. La protección internacional de los derechos humanos

Las técnicas de supervisión y control político proliferaron de forma importante, a partir de 1945, sobre todo, en el ámbito de la protección de los derechos humanos. La función de vigilancia de las violaciones de derechos

⁹² Esta Comisión se compone de tres personas independientes, una de las cuales es miembro del Consejo de Administración. Su trabajo consiste en el estudio de los casos y en la adopción de determinadas decisiones sobre el procedimiento. En su primera reunión, la Comisión requiere información adicional tanto de las Partes como de las Organizaciones internacionales implicadas, así como de otras asociaciones y organizaciones internacionales o a otros Estados que puedan contribuir de aportando informaciones importantes. El paso siguiente consiste en que la Comisión fija una fecha para dar audiencia al caso: invita a las Partes para designar representantes para presentar un listado de testigos. La Comisión también puede proceder a realizar una visita al país, durante la cual la Comisión lleva a cabo entrevistas a las autoridades públicas, las uniones de comerciantes, representantes sindicales, académicos, periodistas, representantes de la iglesia o cualquier otra persona que pueda aportar alguna información relevante. Con toda esta información, la Comisión realiza un informe, que se comunica a la Conferencia de las Partes y a las Partes. La Conferencia de las Partes discute el informe y lo aprueba. *Vid.* CORNIL, P., “Le rôle de la Commission d’experts de l’OIT dans le contrôle d’application des conventions internationales du travail”, en *Revue belge de droit international*, 1970, pp. 273 y ss.; y VIGNES, D., “Procédures internationales d’enquêtes”, en *Annuaire Française de Droit International*, 1963, pp. 438 y ss.

⁹³ El artículo 32 de la Constitución establece que la Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiese haber formulado la comisión de encuesta. Sobre estos procedimientos, *vid.* VALTICOS, N., “Les commissions d’enquête de l’Organisation internationale du travail”, en *Revue Generale de Droit Public*, París, Julio-Sept. 1987, n.º. 3 y del mismo autor “Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail”, *cit. supra*, pp. 311 y ss.

humanos es parte integrante del conjunto de instrumentos sobre derechos humanos de Naciones Unidas: las Naciones Unidas promueven y protegen los derechos humanos por conducto, principalmente, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁹⁴. La novedad de la aplicación del control en este sector es la participación de individuos, grupos de individuos o Estados que denuncian el comportamiento infractor llevado a cabo por otro Estado.

La Comisión de Derechos Humanos asume esta función de vigilancia, a través de los mecanismos sin base convencional, como el procedimiento previsto en la Resolución 1503 revisado, y a través de los mecanismos previstos en convenios internacionales, como los procedimientos de queja, que responden a abusos individuales de los derechos humanos y a violaciones sistemáticas de esos derechos por los Estados miembros⁹⁵.

En primer lugar, la Comisión de Derechos Humanos, a través de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, se encarga del procedimiento de la Resolución 1503, es decir, de recibir las comunicaciones que revelen un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales⁹⁶.

⁹⁴ La Comisión de Derechos Humanos es el principal órgano normativo intergubernamental en materia de derechos humanos. Fue establecida por el Consejo Económico y Social a través de la Resolución 9 (II) del 21 de mayo de 1946. En un primer momento, la Comisión fue integrada por 18 Estados miembros, pero su número ha aumentado hasta llegar a 53 miembros con mandatos de tres años. Sobre esta cuestión consultar a ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *La Comisión de Derechos Humanos y libertades fundamentales: Estudio de los procedimientos públicos especiales*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988. Como es notorio, la Comisión ha sido sustituida recientemente por el Consejo sobre Derechos Humanos, mediante la Resolución A/RES/60/251 de Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de marzo de 2006.

⁹⁵ Estos mecanismos se establecen al margen de los tratados por los órganos de las Naciones Unidas, pueden ser específicos para determinados países, o bien pueden tener carácter temático y suelen componerse de: relatores especiales y/o expertos independientes. Estos relatores pueden ser nombrados por la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Estos mecanismos permiten examinar y vigilar ya sea la situación de los derechos humanos en países o territorios específicos (mecanismos o mandatos por país), como fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos en el ámbito mundial (mecanismos o mandatos temáticos). Todos estos procedimientos especiales tienen como objetivo mejorar la eficacia de las normas internacionales de derechos humanos, entablando diálogos constructivos con los gobiernos y examinar situaciones, incidentes y casos concretos, con el fin de recomendar soluciones a falta de respeto de los derechos humanos. Regularmente se recurre a diversos procedimientos de intervención urgente, si es posible prevenir posibles violaciones de los derechos a la vida, a la integridad física y mental y a la seguridad de la persona. Las funciones de los relatores temáticos fueron establecidas en la Resolución 2000/86 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁹⁶ *Vid.* Resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, sobre el Procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de 27 de mayo de 1970, modificada por las Resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo Económico y Social en la continuación de su período de sesiones de organización de 2000 (de 3 a 10 de mayo y 16 de junio de 2000): Resolución nº. 2000/3 relativa al procedimiento para la tramitación de las comunicaciones relativas a los derechos humanos. Algunos de los Estados examinados, en el período 2002-2003 (período de sesiones 58-59), por la Comisión de Derechos Humanos en virtud del

En segundo lugar, la Comisión puede ordenar una investigación a través de grupos de trabajo y relatores especiales. Estos se mantienen en contacto con grupos nacionales y/o autoridades gubernamentales, realizan visitas en el terreno cuando los gobiernos lo permiten y hacen recomendaciones acerca de cómo fortalecer el respeto de los derechos humanos. De acuerdo con sus conclusiones, la Comisión le pedirá al Gobierno en cuestión que efectúe los cambios necesarios para llegar a tal fin.

Y en tercer lugar, los procedimientos de queja se llevan a cabo por los órganos de vigilancia en los siguientes tratados⁹⁷: el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el artículo 22 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁹⁸; y el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial⁹⁹.

procedimiento 1503 son: Liberia, Nigeria, Uzbekistán, Zambia, Chad y Djibouti (datos extraídos de la página web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, www.unhchr.ch).

⁹⁷ En todos estos casos, los comités sólo podrán recibir y examinar las comunicaciones de particulares contra Estados Partes, cuando éstos hayan reconocido expresamente su competencia en la materia.

⁹⁸ *Vid.* Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 39/46, de 10 de diciembre de 1984. En su artículo 17 se prevé la constitución de un Comité contra la tortura, el cual desempeñará las funciones de control. Por ejemplo, el artículo 20 establece que si el Comité recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin a presentar observaciones con respeto a la información de que se trate. Teniendo en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate así como cualquier otra información pertinente de que disponga, el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité. Si se procede a esta investigación, el Comité recabará la cooperación del Estado Parte de que se trate de acuerdo con ese Estado Parte y tal investigación podrá incluir una visita a su territorio. Después de examinar las conclusiones presentadas por el miembro o miembros, el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación. Todas estas actuaciones del Comité serán confidenciales y se recabará la cooperación del Estado Parte en todas las etapas de las actuaciones. Cuando se hayan concluido las actuaciones relacionadas con una investigación, el Comité podrá, tras celebrar consultas con el Estado Parte interesado, tomar la decisión de incluir un resumen de los resultados de la investigación en su informe anual. El artículo 21 establece la posibilidad de que los Estados Parte hagan uso de la cláusula opcional, es decir, que todo Estado Parte reconozca, en cualquier momento, la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone la Convención y el artículo 22 la posibilidad de que todo Estado reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte que no haya hecho esa declaración. Finalmente, el artículo 24 dispone que el Comité presentará un informe anual sobre sus actividades en virtud de la Convención a los Estados Parte y a la Asamblea General de las Naciones Unidas

⁹⁹ Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. El artículo 8 prevé el establecimiento de un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El artículo 11 establece que si un Estado Parte considera que otro Estado Parte no cumple las disposiciones de la Convención, podrá señalar el asunto a la atención del Comité. El Comité transmitirá la comunicación correspondiente al Estado Parte interesado. Dentro de los tres meses, el Estado que recibe la comunicación presentará al Comité explicaciones o declaraciones por

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966¹⁰⁰ prevé que el Comité de Derechos Humanos¹⁰¹ sea competente, de acuerdo con la parte IV del Pacto, para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité recibe también los informes de los Estados sobre la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas a través del Pacto. El Comité puede también tomar en consideración las quejas de incumplimiento en casos en que su competencia haya sido reconocida por el Estado, presuntamente, infractor¹⁰².

escrito para aclarar la cuestión y exponer qué medida correctiva hubiere, en su caso, adoptado. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas Partes, mediante negociaciones bilaterales o según otro procedimiento adecuado, en un plazo de seis meses a partir del momento en que el Estado destinatario reciba la comunicación inicial, cualquiera de los dos Estados tendrá derecho a someter nuevamente el asunto al Comité mediante la notificación al Comité y al otro Estado. Entonces el Comité conocerá de un asunto cuando se haya cercionado de que se han interpuesto y agotado todos los recursos de jurisdicción interna, de conformidad con los principios de derecho internacional generalmente admitidos. En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados cualquier otra información pertinente.

¹⁰⁰ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Vid.* ABELLÁN HONRUBIA, V., *Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos*, Asociación de Amigos de las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1976.

¹⁰¹ *Vid.* Reglamento del Comité de Derechos Humanos, de 24 de abril de 2001, CCPR/C/3/Rev. 6.

¹⁰² En concreto, el artículo 41 del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos establece la cláusula opcional consistente en que todo Estado Parte en el Pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone el Pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud de este artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente: si un Estado Parte en el Pacto considera que otro Estado Parte no cumple las disposiciones del Pacto, podrá señalar el asunto a la atención de dicho Estado mediante una comunicación escrita. Dentro de un plazo de tres meses, contado desde la fecha de recibo de la comunicación, el Estado destinatario proporcionará al Estado que haya enviado la comunicación una explicación o cualquier otra declaración por escrito que aclare el asunto, la cual hará referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados Parte interesados en un plazo de seis meses contado desde la fecha en que el Estado destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de ambos Estados Partes interesados tendrá derecho a someterlo al Comité, mediante notificación dirigida al Comité y al otro Estado. El Comité conocerá del asunto que se le someta después de haberse cercionado de que se han interpuesto y agotado en tal asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente. El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en este artículo. El Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Parte interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidos en el Pacto. En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados que faciliten cualquier información pertinente. Los Estados interesados tendrán derecho a estar representados cuando el asunto se examine en el Comité y a presentar exposiciones verbalmente, o por escrito, o de ambas maneras. El Comité dentro de los doce meses siguientes a la fecha de recibo de la notificación mencionada presentará el informe en el cual si se ha llegado a una solución amistosa se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada; si no se ha llegado a una solución amistosa se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las exposiciones escritas y las actas de las

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁰³ reconoce la posibilidad de que todo Estado Parte reconozca la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas¹⁰⁴.

La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984 reconoce también a los particulares, en determinadas circunstancias, el derecho de denunciar ante el Comité contra la Tortura la transgresión por un Estado de una o más de sus disposiciones.

El artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial prevé que las personas o grupos de personas que afirmen que sus derechos denunciados en la Convención han sido violados pueden escribir al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial pidiendo que se examine su denuncia.

En el ámbito regional, la Convención Europea sobre derechos humanos y libertades fundamentales¹⁰⁵ y la Convención interamericana sobre derechos

exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados. En cada asunto se enviará el informe a los Estados Parte interesados.

¹⁰³ Adoptada por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, de 6 de octubre de 1999.

¹⁰⁴ De acuerdo con el artículo 1 y 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

¹⁰⁵ Adoptada en Roma, el 4 de noviembre de 1950. En su Sección II se establece todo el régimen relativo a la Corte Europea de Derechos Humanos (del artículo 19 al 51). El artículo 19 prevé la creación de una Comisión Europea y un Tribunal Europeo de Derechos Humanos “*para asegurar la observancia de los compromisos asumidos por las Altas Partes Contratantes*”. La Comisión está integrada por tantos miembros como Altas Partes Contratantes. Hay (aunque no es indispensable) un nacional por cada uno de los Estados Parte en la Convención, pero actuando en calidad de individuos y no como delegados gubernamentales. Con base al artículo 24, cualquiera de las Partes puede acudir ante la Comisión y denunciar el incumplimiento de aquélla por alguna otra Parte. En este sentido, se ha hecho muy poco uso de la posibilidad de formular denuncias entre Estados. Grecia presentó dos casos contra el Reino Unido en 1956 y 1957, relacionados con la situación de Chipre cuando todavía era colonia británica. En 1960, Austria promovió un caso contra Italia, en relación con un juicio contra seis italianos de habla alemana, de la región del Alto Adigio (Tirol del Sur). En Septiembre de 1967, cuatro solicitudes fueron formuladas contra el Gobierno griego por los gobiernos de Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia. El método de examen, por medio de la Comisión de quejas interestatales es valioso, pero no suficiente, en el sentido que el objeto fundamental de la Convención es proteger al individuo y no a los Estados. No obstante, es necesario poner de manifiesto que la gran novedad de la Convención Europea de Derechos Humanos fue el establecimiento de un procedimiento que permite al individuo demandar ante la Comisión, incluso a su propio gobierno. El sistema de protección ha sido modificado paulatinamente por los diferentes Protocolos a la Convención, siendo finalmente establecido un nuevo mecanismo procesal previsto por el Protocolo nº. 11, en vigor desde el 1 de noviembre de 1998. Este nuevo sistema potencia el modelo judicial y, por consiguiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a los restantes órganos y garantiza el acceso directo del particular al órgano judicial. En este nuevo sistema procesal de protección, la Comisión desaparece y todas las funciones de instrucción y enjuiciamiento le van a

humanos¹⁰⁶ establecen mecanismos de control, atribuyendo en ambos casos las funciones más importantes de supervisión a mecanismos judiciales donde incluso a los particulares se les permite interponer denuncias por infracción de las disposiciones contenidas en las respectivas Convenciones¹⁰⁷.

6. El Derecho internacional humanitario

El control en materia de prisioneros de guerra había tenido su origen en las Convenciones de La Haya, pero no fue hasta la Convención de 12 de octubre de 1929, cuando se alcanzó su máximo reconocimiento. Las formas de control arbitradas por la Convención de 1929, es decir, las oficinas de información, las sociedades de socorro, la agencia central de información, etc., constituían una prueba rotunda de un proceso de humanización de la guerra por vía de la internacionalización del control de sus normas¹⁰⁸.

En materia de Derecho internacional humanitario también es necesario destacar la figura de la potencia protectora prevista en los Convenios de Ginebra de 1949. Por ejemplo, el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV) cuyos artículos 9, 10 y 11 se refieren a la potencia protectora¹⁰⁹. El artículo 9 se refiere a que el Convenio se aplicará con la colaboración y bajo el control de las Potencias protectoras encargadas de salvaguardar los intereses de las Partes en conflicto. Para ello, las

corresponder al nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Vid.* BONET PÉREZ, J., “El Protocolo n. 11 y la reforma del sistema europeo de protección de los derechos humanos”, en *R.E.D.I.*, n.º. 1, 1994, pp. 474-485; SALADO OSUNA, A., “El Protocolo de Enmienda n. 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en *R.I.E.*, n.º. 3, 1994, pp. 943-965; WACHSMANN, P. y otros, *Le Protocole n. 11 à la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruselas, 1995; CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 2003 y del mismo autor “Vers la réforme du mecanisme de contrôle institué par la Convention européenne de droits de l’homme”, en *R.G.D.I.P.*, n.º. 3, 1993, pp. 629-643.

¹⁰⁶ Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. El Capítulo VII se dedica a “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos” y en su artículo 41 se establecen, entre otras funciones, las siguientes funciones de control: solicitar de los gobiernos de los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos; actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones y rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Y en el artículo 44, dedicado a la competencia de la Comisión, se establece que “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”.

¹⁰⁷ De modo general, *vid.* CASSESE, A., *International Law in a Divided World*, Oxford, 1986, capítulo 11.

¹⁰⁸ *Vid.* BONADEO, A. A., “Medidas de verificación y control del cumplimiento de los Tratados de Derecho Internacional Humanitario”, en *Estudios en Memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, ed. AMF, Montevideo, 2000, pp. 25-33.

¹⁰⁹ Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.

Potencias protectoras podrán designar, aparte de su personal diplomático o consular, a delegados de entre los propios súbditos o de entre los de otras Potencias neutrales. Estos delegados serán sometidos a la aprobación de la Potencia ante la cual hayan de efectuar su misión. Las Partes en conflicto facilitarán, en la mayor medida posible, la labor de los representantes o delegados de las Potencias protectoras. Los representantes o delegados de las Potencias protectoras nunca deberán extralimitarse en la misión que se les asigna en el presente Convenio; habrán de tener en cuenta, especialmente, las imperiosas necesidades de seguridad del Estado ante el cual ejercen sus funciones. El artículo 10 añade que las disposiciones del Convenio no serán óbice para las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como cualquier otro organismo humanitario imparcial, emprenda para la protección de las personas civiles y para los socorros que, previa aceptación de las Partes en conflicto interesadas, se les haya de proporcionar. Finalmente, el artículo 11 dispone que las Partes Contratantes podrán convenir, en todo tiempo, en confiar a un organismo que ofrezca todas las garantías de imparcialidad y de eficacia, las tareas asignadas en el Convenio a las Potencias protectoras. Si algunas personas protegidas no se benefician, o ya no se benefician, por la razón que fuere, de las actividades de una Potencia protectora o de un organismo designado, la Potencia detenedora deberá solicitar, sea a un Estado neutral sea a tal organismo, que asuma las funciones asignadas en el Convenio a las Potencias protectoras designadas por las Partes en conflicto. Si no puede conseguirse así una protección, la Potencia detenedora deberá solicitar a un organismo humanitario, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, que se encargue de desempeñar las tareas humanitarias asignadas a las Potencias protectoras, o deberá aceptar, a reserva de las disposiciones del este artículo, los ofrecimientos de servicios de tal organismo. Así, cualquier Potencia neutral o cualquier organismo invitado por la Potencia interesada o que se ofrezca con la finalidad indicada deberá percatarse de su responsabilidad para con la Parte en conflicto a la que pertenezcan las personas protegidas por el Convenio, y deberá dar suficientes garantías de capacidad para asumir el cometido de que se trata y para desempeñarlo con imparcialidad.

La figura de la potencia protectora se incluye también en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977. Este Protocolo prevé la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), llevando a cabo una labor de buenos oficios y de mediación para que las partes en un conflicto acuerden el nombramiento de dicha Potencia

Protectora¹¹⁰. Y en caso de que no se alcance un acuerdo, las partes estarán obligadas a aceptar el ofrecimiento que les haga el CICR o cualquier otra Organización que reúna las mismas garantías de imparcialidad o eficacia para actuar como sustituto¹¹¹. También es necesario destacar la denominada “Comisión Internacional de Encuesta” prevista en el artículo 90 de este Protocolo II de 1977. Este órgano se compone de 15 miembros designados por un período de cinco años, que actúan a título personal y tienen la misión de elaborar un informe sobre el respeto del derecho humanitario a cargo de las Partes en conflicto¹¹².

7. El desarme

El período posterior a los años 80 ha supuesto un mayor desarrollo de los medios de control de las obligaciones internacionales, a pesar del carácter descentralizado del sistema internacional¹¹³. Un ámbito importante en este sentido ha sido el de los acuerdos internacionales de desarme.

Entre los acuerdos anteriores a 1990 cabe destacar los siguientes: el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, de 5 de agosto de 1963¹¹⁴; el Tratado de Tlatelolco de 1967 sobre la no-proliferación de armas nucleares en Latinoamérica y el

¹¹⁰ El artículo 5 del Protocolo II de 1977 establece que “1. Es deber de las Partes en conflicto, desde el comienzo de éste, asegurar la supervisión y la ejecución de los Convenios y del presente Protocolo mediante la aplicación del sistema de Potencias Protectoras, que incluye, entre otras cosas, la designación y la aceptación de esas Potencias (...); 2. Desde el comienzo de una de las situaciones a que se refiere el artículo 1, cada una de las Partes en conflicto designará sin demora una Potencia Protectora con la finalidad de aplicar los Convenios y el presente Protocolo, y autorizará, también sin demora y con la misma finalidad, la actividad de una Potencia Protectora que, designada por la Parte adversa, haya sido aceptada como tal por ella”.

¹¹¹ El artículo 5.3 establece que “Si no ha habido designación o aceptación de Potencia Protectora desde el comienzo de una de las situaciones a que se refiere el artículo 1, el Comité Internacional de la Cruz Roja, sin perjuicio del derecho de cualquier otra organización humanitaria imparcial a hacerlo igualmente, ofrecerá sus buenos oficios a las Partes en conflicto con miras a la designación sin demora de una Potencia Protectora que tenga el consentimiento de las Partes en conflicto (...)”. En la práctica, el CICR ha asumido un indudable protagonismo en la aplicación del Derecho Internacional humanitario pero, en sentido estricto, no se trata de una actividad de control, aunque sus actividades contribuyen a la eficacia de este ámbito de regulación. Sobre esta cuestión, *vid.* SIRDDET, F., “Les Conventions de Genève de 1949: le problème du contrôle”, en *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1951, n.º 393, pp. 695-719.

¹¹² Esta Comisión está constituida desde principios de los noventa y en la actualidad ha sido aceptada por más de 50 Estados, pero hasta ahora no ha puesto en práctica las competencias para las que fue creada en ningún asunto en concreto.

¹¹³ Este desarrollo ha sido propiciado, sobre todo, por una importante actividad de promoción de estos medios llevada a cabo por la Organización de Naciones Unidas. En este sentido, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la “Década del Derecho Internacional” (Res. AGNU 44/23, de 17 de noviembre de 1989) y la Declaración de Viena y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, de 25 de junio de 1993 (*ILM*, vol. 32, 1993, p. 1661).

¹¹⁴ Adoptado en, Moscú el 5 de agosto de 1963, (B.O.E., 8 junio 1965).

Caribe¹¹⁵; el Tratado sobre los principios que han de regir las actividades de los estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluidos la luna y otros cuerpos celestes, de 27 de enero de 1967¹¹⁶; el tratado sobre la no-proliferación de armas nucleares, de 1 de julio de 1968¹¹⁷; el Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánico y su subsuelo, de 11 de febrero de 1971¹¹⁸; el Convenio sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, de 10 de abril de 1972¹¹⁹; el Tratado soviético-estadounidense sobre limitación de sistemas de cohetes antibalísticos, de 26 de mayo de 1972¹²⁰; el Convenio sobre prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 18 de mayo de 1977¹²¹ o el Tratado sobre la eliminación de misiles de corto y medio alcance, de 8 de diciembre de 1987¹²². Este último Tratado prevé un sistema de verificación bilateral especial¹²³ y de inspecciones *in situ* recíprocas¹²⁴.

¹¹⁵ Adoptado el 14 de febrero de 1967. *Vid.* UNTS, n.º. 634, p. 281. Este fue un acuerdo histórico por tratarse del establecimiento de la primera zona libre de armas nucleares sobre un territorio habitado del planeta.

¹¹⁶ Hecho en Londres, Moscú y Washington, 27 de enero de 1967, (entrada en vigor el 10 de octubre de 1967; 6 *ILM* 386; B.O.E. 4 de febrero de 1969). *Vid.* POULANTZAS, N., "The Outer Space Treaty of Jan. 27, 1967; A Decisive Step towards Arms Control, Demilitarization of Outer Space and International Supervision", *cit. supra*, pp. 66-83. Este Tratado incluye disposiciones muy importantes relativas al control de armamentos y la desmilitarización de la luna y otros cuerpos celestes. El artículo XII del Tratado prevé la posibilidad de realizar verificaciones e inspecciones, que sobre la base de la reciprocidad, consistirán en que los Estados Parte realicen visitas a las instalaciones, equipos y vehículos espaciales por otros Estados Parte.

¹¹⁷ Hecho en Londres, Moscú y Washington, el 1 de julio de 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995. Este Tratado está suscrito por casi todos los países del mundo, incluido los que declaran poseer armas nucleares, China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido. UN-Doc. A/Res. 2373 (XXII), de 12 de junio de 1968; y UNTS n.º. 729, p. 161. Este Tratado entró en vigor en 1970 y establece un régimen de prohibición de la adquisición y posesión de armas nucleares para la mayoría de Estados, tolerando pero la posesión de estas mismas armas, por un período de tiempo indeterminado, por parte del grupo de Estados poseedores de armas nucleares. El tratado obliga a los Estados no poseedores de armas nucleares a someterse a inspecciones de la Organización Internacional de la Energía Atómica en los procesos de tratamiento de combustible nuclear, para asegurar que dicho material no se desvía a la fabricación de armas nucleares.

¹¹⁸ Hecho en Washington, el 11 de febrero de 1970, UN-Doc. A/Res. 2660 (XXV), de 7 de diciembre de 1970.

¹¹⁹ Hecho en Londres, Moscú y Washington, el 10 de abril de 1972, B.O.E., de 11 de julio de 1979; A. 1712.

¹²⁰ Hecho en Moscú el 26 de mayo de 1972, *ILM*, vol. XI, n.º. 4, julio 1972, pp. 784 y ss.

¹²¹ Hecho en Ginebra, el 18 de mayo de 1977, B.O.E. de 22 de noviembre de 1978; A. 2535.

¹²² *Vid.* Tratado entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sobre la eliminación de misiles de corto y medio alcance, de 8 de diciembre de 1987, *ILM*, vol. 27, 1988, p. 58.

¹²³ El artículo XIII prevé el establecimiento de una Comisión Especial de Verificación para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento y para adoptar las medidas que se estimen necesarias para mejorar la viabilidad y eficacia del Tratado.

¹²⁴ El artículo X prevé la verificación mediante la realización de inspecciones *in situ* para comprobar la eliminación de estos misiles de acuerdo con lo dispuesto en este Tratado. El artículo XI desarrolla el cometido de las inspecciones, de acuerdo con el protocolo de Eliminación y el Protocolo de Inspección.

Otros Tratados multilaterales más recientes en materia de desarme son: el Tratado de Rarotonga (para el Pacífico Sur, de 1985), el Tratado de Bangkok (para Asia Suroriental, de 1995) y el Tratado de Pelindaba (para África, de 1996), relativos todos ellos al establecimiento de zonas libres de armas nucleares; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, firmada en 1993 y en vigor desde 1997, que desarrolla el Protocolo de Ginebra de 1925; el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996 y la Convención de Ottawa sobre la prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de las minas terrestres antipersonal y sobre su destrucción, de 1997¹²⁵.

Todos estos acuerdos internacionales introducen mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones que, en algunos casos, implican la creación de organizaciones internacionales específicas para dicha función.

II. EL CONCEPTO DE CONTROL INTERNACIONAL

El estudio del control internacional supone abordar el problema metodológico de establecer un concepto válido, lo suficientemente homogéneo y conforme a la realidad internacional, que permita optar entre las numerosas acepciones de control existentes.

El establecimiento de un concepto válido de control presenta una dificultad importante puesto que, por una parte, durante muchos años la doctrina internacional apenas se ha ocupado del estudio del control internacional¹²⁶ y por

¹²⁵ También es significativo destacar que en materia de control de armas nucleares, durante la guerra fría y postguerra fría, se suscribieron acuerdos bilaterales entre las dos grandes potencias de la época, la extinta Unión Soviética y Estados Unidos que, sin embargo, fueron de enorme trascendencia para el conjunto de la comunidad internacional. Ello se debió a que el diálogo abierto entre ambos países garantizaba el mutuo control para evitar una guerra nuclear y la limitación de su escalada armamentística, a la que se habían consagrado de lleno años atrás ambos países. Dichos acuerdos bilaterales fueron los siguientes: Tratado sobre limitación de los sistemas de misiles antibalísticos de 1972; Tratado sobre la eliminación de los misiles de alcance intermedio y menor alcance de 1991; Tratado sobre la reducción y limitación de armas estratégicas ofensivas (START I) de 1991; Protocolo de Lisboa al Tratado START I, de 1992; Tratado sobre nuevas reducciones y limitaciones de las armas estratégicas ofensivas (START II) de 1993 y prorrogado en 1997, con vigencia hasta finales de 2007; y el Tratado START III, previsto para reducir aún más los remanentes de armas nucleares de las dos grandes potencias armamentísticas. Vid. ATKINS, S. E., *Arms control and disarmament, defense and military international security and peace*, ABC – Clio, 1989; DAHLITZ, J., DICKE, D. (Eds.), *The International Law of Arms Control and Disarmament. Proceedings of the Symposium. Geneva, 28 February- 2 March 1991*, United Nations, New York, 1991; GOLDBLAT, J., *Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements*, PRIO, Sage Publications, Cambridge University Press, 1994; CERVELL HORTAL, M. J., *El Derecho internacional ante las armas nucleares*, DM, Murcia, 1999, pp. 65 y ss.; y ATHANASOPOULOS, H., *Nuclear Disarmament in international law*, McFarland, 2000.

¹²⁶ Si bien para el concepto de control internacional no existe mucha literatura, respecto al estudio de los precedentes del control internacional existen diferentes obras consagradas sobre el desarme, la

otra, la práctica en el sistema jurídico internacional no ha sido ni abundante, ni homogénea como para proporcionar una sistematización general suficiente, que resulte rigurosa, basada en datos esenciales del fenómeno y que diferencie, individualmente, cada uno de los elementos propios del control internacional. En general, los análisis realizados han resultado descriptivos, fragmentarios y sin poder aportar una teoría común del control internacional¹²⁷.

En este apartado, se analizarán las cuestiones más problemáticas que introduce el control con el fin de aportar un concepto válido, lo suficientemente amplio, como para integrar las diferentes acepciones de control que se utilizan, actualmente, en el ordenamiento jurídico internacional y con el fin de aplicarlo en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente.

A) El fundamento jurídico del control

El estudio del control internacional plantea dificultades, de orden doctrinal, de orden semántico y de orden puramente terminológico, que contribuyen a una cierta confusión conceptual y cuyo análisis es necesario para poder elaborar una definición suficientemente clarificadora.

1. Consideraciones doctrinales

El estudio doctrinal se ha dirigido a identificar el control como una función ejecutiva propia del Derecho internacional, llevada a cabo básicamente por los Estados, o bien como un mecanismo institucionalizado desarrollado en el ámbito de las organizaciones internacionales para detectar los posibles incumplimientos de las normas que rigen su funcionamiento. En efecto, la falta de institucionalización de la sociedad internacional ha generado que las funciones normativa, judicial y ejecutiva se encuentren diluidas, en unos casos, entre los Estados y, en otros, entre los Estados y las organizaciones internacionales.

energía atómica y otros problemas del mismo orden, pero no abordan el control internacional desde una vertiente general y orgánica. Una excepción la constituye la obra de S. H. BAILEY, *The Anti Drug Campaign, an experiment in international control*, publicada en Londres, en 1935.

¹²⁷ A. CASSESE, entiende que "... no parece que los autores (que han estudiado el control internacional) hayan conseguido una correcta construcción científica de la institución del control internacional". Vid. CASSESE, A., *Il Controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, op. cit., p. 42. Por otra parte, es necesario recordar que el único autor que, a propósito del control internacional, ha usado el término de "institución" es BERNATH, *Die Internationale Kontrolle*, (Dissertation Zürich), Zürich, 1935, pp. 7, 11-13, 24-25, 90. Este autor intenta establecer de forma clara una noción general y aproximativa de la definición de "Institut der internationalen Kontrolle", pero a su vez resulta ser bastante vaga e indeterminada, así como escasamente utilizada.

Con anterioridad a 1939, el control internacional apenas había sido estudiado por la doctrina internacionalista. Los primeros autores que examinaron el control, como función ejecutiva del Derecho internacional, fueron KAASIK y KOPELMANAS¹²⁸, influenciados por las ideas de SCELLE, el cual tiene el mérito de haber sido el primero en situar el problema de la configuración científica del control internacional¹²⁹. Este profesor analiza el control internacional desde una concepción fundamentada, básicamente, en la teoría del desdoblamiento funcional, construida sobre la base de premisas generales, con una escasa realidad práctica y con la finalidad de cubrir las deficiencias del ordenamiento jurídico internacional

¹²⁸ Vid. KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, Pedone, París, 1933, pp. 19 y ss. y KOPELMANAS, L., "Le contrôle international", en *RCADI*, 1950, tomo 77, pp. 69-88. También, WIEBRINGHAUS, *Das Gesetz der funktionellen Verdoppelung. Beitrag zu einer universalistischen Theorie des internationalprivat und Völkerrechts*, Saarbrücken, 1955, p. 17 y ss. AGUILAR NAVARRO también hace referencia también a la función ejecutiva. Este autor entiende que el control no puede comprenderse, ni articularse al margen de la acción ejecutiva, de la acción de gobierno, tal y como SCELLE establecía. Vid. SCELLE, G., "Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit international", en *RCADI*, tomo 55, 1936, pp. 91-201. En este sentido, AGUILAR NAVARRO establece que la relación entre el control y la acción de gobierno es visible fácilmente. Así, por ejemplo, VERDROSS, percibe el control como una forma especial de realizar la función ejecutiva internacional. Vid. VERDROSS, *Völkerrecht*, (con la colaboración de VEROSTA y de ZEMANEK), Viena, 1964, pp. 155 y ss. A través de esta dimensión ejecutiva del control, la acción del gobierno se dirigirá a controlar las conductas de los gobernados, como también, la acción de los gobernados u obligados, controlando la conducta de los gobernantes. El problema del control internacional, según AGUILAR NAVARRO, es la duplicidad de comportamientos de los Estados, los cuales actúan como gobernantes internacionales y como gobernados. Por eso, son los mismos Estados los que han controlado el comportamiento de los otros, los que se han preocupado por verificar el modo de ejecutar el Derecho internacional los demás sujetos internacionales y los que han sido objeto de control. Vid. AGUILAR NAVARRO, M., "Aspectos generales del control internacional", en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 101, septiembre-octubre, 1958, p. 89.

¹²⁹ Las ideas de SCELLE parten de un análisis puramente normativo e institucional, preservando el principio de la soberanía absoluta del Estado, donde tanto en el caso del Estado federal como de la Confederación de Estados, el único sujeto de Derecho internacional es el Estado. Pero este proceso federalista se concibe, por este autor, como transitorio. Tendencialmente se produce un desplazamiento de la soberanía hacia un nivel normativo superior, de la misma manera que en caso de conflicto se impone la supremacía del orden jurídico global, es decir, el *Bundesrecht* sobre el *Landesrecht*. SCELLE ve en este resultado el reconocimiento de la superioridad de las solidaridades más globales sobre las restrictivas, como condición del éxito de la organización internacional emergente y, en concreto, de la Sociedad de Naciones, como garantía de la paz mundial. Sobre un análisis de las ideas de SCELLE consultar a NIGOU, C., "Rene-Jean Dupuy et le federalisme de Georges Scelle a Alexandre Marc", en VV.AA., *Humanité et Droit International. Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, París, 1991, pp. 233-240. Vid. SCELLE, G., *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, primera parte, París 1932, pp. 43, 54-56, 59, 217 y ss; Segunda parte, París, 1934, pp. 10, 319 y ss.; y del mismo autor, "Règles générales du droit de la paix", *RCADI*, 1933, tomo 46, pp. 331 y ss., especialmente pp. 632-641; "Essai sur les sources formelles du droit international", en *Recueil Geny*, III, París, 1934, pp. 410 y ss; "Théorie du gouvernement international", en *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1935, pp. 74-81; y "Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international", *cit. supra*, pp. 91 y ss, especialmente pp. 107-135; "Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel", en VV.AA., *Rechtsfragen der internationalen Organisation. Festschrift für H. Wehberg*, Frankfurt/Main, 1956, pp. 324 y ss. Según KOPELMANAS, en el ámbito del control internacional, el desdoblamiento funcional se manifiesta de formas diversas. Pero, la situación más frecuente es aquella en la cual el Estado lleva a cabo un control sobre la aplicación de las normas internacionales en su propio ordenamiento jurídico interno. No obstante, en el fondo, no es más que una manifestación particular de la estructura presente del orden jurídico internacional, en el que un Estado ejerce las funciones de control internacional fuera de su ordenamiento jurídico. Vid. KOPELMANAS, *op. cit.*, pp. 69 y ss.

con los diferentes ordenamientos jurídicos presentes en la comunidad internacional¹³⁰.

Según SCELLE, existe una estructura jerárquica entre las relaciones de las diferentes sociedades. Todas las comunidades existentes en el seno de un Estado están sujetas al ordenamiento jurídico estatal¹³¹, que condiciona su ámbito, validez y competencia. Todos los ordenamientos jurídicos nacionales, a su vez, están sujetos al plano predominante del ordenamiento jurídico internacional. Esto no significa, que las normas jurídicas internacionales precedan a las normas estatales, sino que el ordenamiento jurídico internacional, como tal, es jerárquicamente superior a los sistemas jurídicos estatales. La razón de esta primacía es evitar, por una parte, que la normativa jurídica internacional en vigor sea precaria y, por otra, que el Derecho internacional fracase en el establecimiento de principios éticos

¹³⁰ La teoría de M. GEORGES SCELLE, basada en la función ejecutiva del Derecho internacional, se elabora, especialmente, en su artículo titulado “Regles générales du droit de la paix”, publicado en *RCADI*, 1933, t. 46, p. 358. En estudios sucesivos de este autor se establece que desde su punto de vista, el desdoblamiento funcional constituye una de las dos normas fundamentales (“*lois capitales*”) del Derecho internacional, la otra norma es la jerarquía existente entre los ordenamientos jurídicos (“*hiérarchie des ordres juridiques*”). *Vid.* también de SCELLE, G., *Manuel de droit international public*, 1948, pp. 20-21. En los últimos trabajos, SCELLE cambió de opinión al respecto. Por ejemplo, en un artículo de 1956 entendió que, de hecho, existen dos normas de técnica legal, y el desdoblamiento funcional, como consecuencia de estas normas: “La primera (de estas dos normas) es aquella que rige en el nacimiento y evolución de los ordenamientos jurídicos. La segunda es la ley de la jerarquía de los ordenamientos jurídicos. Otro fenómeno, es el del ‘desdoblamiento funcional’ (...) el cual reposa sobre los dos primeros”. El análisis llevado a cabo por SCELLE no se limita a un mero estudio positivista del Derecho internacional, sino que además recurre constantemente a la sociología y a la historia cuando explora la realidad internacional. También *vid.* CASSESE, A., “Remarks on Scelle’s Theory of ‘Role Splitting’ (*dédoublement fonctionnel*) in International Law”, en *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º.1-2, 1990, pp. 211 y ss.

¹³¹ SCELLE no concibe la Comunidad internacional como el resto de doctrina, que principalmente, la conciben como una aglomeración de entidades estatales e interestatales (organizaciones intergubernamentales) gobernadas por un cuerpo de normas establecidas para dirigir y regular su comportamiento. SCELLE, bajo la influencia de la doctrina de la pluralidad de ordenamientos jurídicos del publicista francés LÉON DUGUIT, acoge la percepción de una Comunidad mundial (“*société internationale globale ou oecuménique*”) consistente en una pluralidad de comunidades, empezando por la familia y moviéndose desde las comunidades locales o provinciales, regiones, grupos y asociaciones de ámbito nacional hasta la sociedad estatal y agrupaciones internacionales especiales o regionales (“*communautés internationales particulières*”) y por encima de éstas, se encuentra lo que SCELLE denomina la *civitas máxima*, es decir, la Comunidad internacional. En otras palabras, para SCELLE la Comunidad internacional está repleta de ordenamientos jurídicos o en términos actuales, se podría hablar de múltiples subsistemas. Estos subsistemas no subsisten por sí mismos, en cada una de sus áreas de actuación, sino que interactúan y se solapan unos con otros. En esta Comunidad global, los Estados constituyen el elemento político fundamental, y en el momento histórico actual, todos los grupos e individuos están relacionados con un Estado u otro. *Vid.* SCELLE, G., “La doctrine de Léon Duguit et les fondements du Droit des Gens”, en *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, Cahiers I-2*, 1932, pp. 83-119; también, *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, vol. 1, 1932, pp. 43, 54-56, 217; vol. II, 1934, pp. 10, 319, y 450; “La doctrine de L. Duguit et les fondements du droit des gens”, en *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1932, pp. 98-99; “Règles générales du droit de la paix”, *op. cit.*, pp. 356 y ss.; *Manuel de droit international public*, 1948, pp. 15-24, 799; “Quelques réflexions sur l’abolition de la compétence de guerre”, en *Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 7-13; “Quelques réflexions hétérodoxes sur la technique de l’ordre juridique interétatique”, en *Hommage d’une génération de juristes au Président Basdevant*, 1960, pp. 473-488.

eficaces¹³². Desde el ordenamiento jurídico internacional, la necesidad de asegurar el orden social, como objetivo del control, exige la búsqueda de una cooperación internacional para cubrir la ausencia de mecanismos permanentes y de una base institucional competente para legislar o ejecutar el Derecho internacional, mediante el reenvío del ejercicio de las principales funciones sociales de la Comunidad internacional a los Estados¹³³.

Otros profesores también trataron de analizar, detrás de las apariencias inorganizadas de la sociedad internacional, las manifestaciones sociales que podían ser asimiladas al ejercicio de la función de control, debido a la necesidad reconocida por los ordenamientos jurídicos internos de proporcionar la función de control¹³⁴. Esta cuestión fue retomada a través de la obra de N. KAASIK titulada *Le Contrôle en Droit International*¹³⁵, la cual aborda la problemática del control en relación con la teoría general de las funciones del orden jurídico internacional mediante la transposición de la construcción del control desarrollado en el estudio del Derecho público interno. Este profesor concibe “la descentralización de la

¹³² Sobre las reflexiones de SCELLE sobre esta cuestión, *vid.* CASSESE, A., “Remarks on Scelle’s Theory of ‘Role Splitting’ (*dédoulement fonctionnel*) in International Law”, *cit. supra*, p. 211; LUCHAIRE, F., “L’exercice de la fonction exécutive du droit international par les organes étatiques”, en *La technique et les principes du droit public- Etudes en l’honneur de Georges Scelle*, vol. II, 1950, pp. 815-820; también, MIAJA DE LA MUELA, A., “La teoría del desdoblamiento funcional en el derecho internacional privado”, en *Revista española de derecho internacional*, vol. VI, 1953, pp. 133-141; y VLACHOS, G., “La théorie du pluralisme international de G. Scelle”, en *Philosophia – Yearbook of the Research Center for Greek Philosophy at the Academy of Athens*, n.º. 13-14, 1983-84, pp. 429-443.

¹³³ SCELLE entiende que el control tiende a obtener y a exigir a todos los sujetos de derecho, la ejecución de su deber social. El control gubernamental sobre los gobernados, sobre los agentes (control jerárquico) y sobre otros gobernantes (control político) constituye uno de los roles esenciales de todo gobierno. *Vid.* SCELLE, G., *Théorie du gouvernement international*, Institut International de Droit Public, Rapport, session d’Octobre 1934, París, 1934, pp. 37 y ss. y *id.* “Pouvoir étatique et droit des gens”, en *RDP*, 1952, pp. 1012-1028.

¹³⁴ La doctrina scelliana tuvo una posterior influencia tanto en la doctrina francesa, belga y alemana, como por ejemplo: los escritos de CARABIBER, GUILLIEN, LUCHAIRE, CHAUMONT, MORANGE, BOURQUIN contenidos en la obra colectiva, *La technique et les principes du droit public. Etudes en l’honneur de G. Scelle*, vols. 2, París, 1950; también, BUCHMANN, J., *A la recherche d’un ordre international*, Louvain, 1957, pp. 19-30; KAASIK, KOPELMANAS, *op. cit.*, y WIEBRINGHAUS, H., *Das Gesetz der funktionellen Verdoppelung. Beitrag zu einer universalistischen Theorie des internationalen Privat und Völkerrechts*, 2nd ed., Saarbrücken, 1955. Sobre el pensamiento de SCELLE, *vid.* THIERRY, H., “The Thought of Georges Scelle”, en *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º.1-2, 1990, pp. 193-209; también, KOPELMANAS, L., “La pensée de Georges Scelle et ses possibilités d’application à quelques problèmes récents de droit international”, en *Journal du droit international*, n.º. 88, Clunet, 1960, pp. 350 y ss; BERLIA, G., “La doctrine de Georges Scelle: Etude de quelques thèmes”, en *Droit public interne et international, Etudes et réflexions*, Recueil à la mémoire de Georges Berlia, LGDJ, 1980; CARABIBER, CH., “Le fédéralisme international dans l’œuvre du professeur G. Scelle”, en *La technique et les principes du droit public – Etudes en l’honneur de Georges Scelle*, vol. I, 1950, pp. 55-66; KASIRER, N., “A reading of Georges Scelle’s *Précis de droit des gens*”, en *XXIV The Canadian Yearbook of International Law*, 1986, pp. 372-385; ROUSSEAU, CH., “Georges Scelle (1878-1961)”, en *Revue Général du Droit International*, n.º. 65, 1961, pp. 5-19; VV.AA., *La technique et les principes du droit public: Etudes en l’honneur de Georges Scelle*, LGDJ, 1950; DUPUY, R. J., “Images de Georges Scelle”, en *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º.1-2, 1990, pp. 232-234; y, sobre todo, CASSESE, A., “Remarks on Scelle’s Theory of ‘Role Splitting’ (*dédoulement fonctionnel*) in International Law”, *cit. supra*, pp. 210-231.

¹³⁵ Publicado en Ginebra en 1933.

función internacional”¹³⁶, adecuando la teoría del “desdoblamiento funcional” y limitándose a constatar la existencia de esta descentralización¹³⁷, con el fin de justificar esta duplicidad de funciones a favor de los Estados, precisamente, los sujetos y objetos del control¹³⁸.

Todos estos estudios doctrinales han demostrado que el orden jurídico internacional no puede funcionar con controles análogos a los existentes en los ordenamientos jurídicos internos (control parlamentario, control administrativo y control judicial). El control internacional se establece como mecanismo de garantía de la aplicación del derecho y por tanto, diferente a una función ejecutiva o a una función judicial. De acuerdo con esta teoría¹³⁹, es necesario distinguir, en el ámbito de la sociedad internacional, entre dos sistemas diferentes de organización de la “función social”: la de la sociedad “interestatal”, correspondiente al ordenamiento

¹³⁶ Este concepto apuntado por H. Kelsen, en su obra, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, Tübingen, 1920, pp. 257-267, donde se pone de relieve que la sociedad internacional carece de órganos específicos para la producción y ejecución del Derecho internacional, de manera que los órganos estatales se encargan de llevar a cabo estas funciones, supliendo una carencia del ordenamiento jurídico internacional y adoptando la función general de “*Organ der Rechtsgemeinschaft*”. Esta concepción fue retomada por el mismo autor en su obra, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, 1925, pp. 174-175 y en términos más explícitos, en “*Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis*”, en *RCADI*, 1932-IV, pp. 124-137 y, sobre todo, *Reine Rechtslehre, Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig und Wien, 1934, pp. 131-132. La formulación definitiva de esta cuestión viene recogida en sus obras *General Theory of Law and State*, Cambridge, (Mass.), 1946, p. 327 y *Principles of International Law*, New York, 1966, pp. 11-15, 19-20, 31-32, 552. En Italia, el concepto ha sido enunciado sobre todo por R. Ago, en su obra, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1943, pp. 77-79, 95-96 y 113; SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale, op. cit.*, pp. 161-167; y MALINTOPPI, “De la notion d’organisation en droit international”, en *Recueil d’études de droit international en hommage à P. Guggenheim*, Ginebra, 1968, pp. 830 y ss. La utilización de este concepto de “descentralización”, en relación con el ordenamiento jurídico internacional ha sido criticado por ARANGIO-RUIZ, “Reflections on the Problem of Organization in Integrated and non Integrated Societies”, en *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 594-595.

¹³⁷ Vid. CARABIBER, CH., “Le fédéralisme international dans l’œuvre du professeur G. Scelle”, *cit. supra*, pp. 57 y ss.

¹³⁸ Aunque se admita la tesis de la duplicidad funcional de los órganos estatales en relación con las funciones legislativas y ejecutivas, siempre y cuando vengan delimitadas por un tratado internacional determinado, la tesis no deja de ser arbitraria si se considera la función legislativa en función de la emanación de normas de derecho internacional privado y procesal o relativa a la condición de los extranjeros, o si se extiende la tesis a la función judicial. SCELLE afirma que los tribunales estatales que resuelven cuestiones de derecho internacional privado funcionan como “agentes jurisdiccionales internacionales”. De acuerdo con la tesis del desdoblamiento funcional, se produce un salto del Derecho internacional público al Derecho estatal externo: mientras que la función legislativa y la ejecutiva, en cuanto se refieren a estipulaciones contenidas en un tratado internacional, restan manifiestamente y justamente en el ámbito interestatal, se cambia de perspectiva y se pasa al derecho interindividual. Al respecto y desde la doctrina italiana, AGO, en su obra, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1950, p. 74, establece que “... Aparte de cualquier consideración sobre la aceptación científica de la idea de esta escuela, debe establecerse que... por la dificultad que SCELLE ha tenido para concebir como sujeto de derecho cualquier ente diferente del individuo físico, este no se arriesga a ver el ordenamiento internacional como ordenamiento de la sociedad de los Estados, y termina por lo tanto por hacer del Derecho internacional una especie de sistema jurídico universal, teniendo como sujetos los individuos, asimilándolo más a un superestado que no a un ordenamiento jurídico de la Comunidad internacional”. AGO ya hizo referencia a esta cuestión en su manual *Lezioni di diritto internazionale, op. cit.*, p. 17.

¹³⁹ SCELLE entiende que el control intergubernamental tiende a transformarse en control institucional o supraestatal. Vid. SCELLE, G., *Théorie du Gouvernement international, op. cit.*, pp. 40-41 y sobre todo, en su obra *Précis de droit des gens, op. cit.*, t. 1, pp. 55-57 y t. 2, pp. 10-14.

jurídico internacional tradicional; y el sistema de la sociedad “supraestatal”, que se ha venido formando recientemente. Este último tipo de sociedad requiere órganos encargados de llevar a cabo las tres “funciones sociales esenciales” (la función normativa, la judicial y la ejecutiva), o al menos alguna de éstas; sin embargo, al no estar dotada de agentes y gobernantes internacionales encargados específicamente de atender a estas funciones, esta sociedad se sirve de los órganos estatales, que adoptan el rol de agentes o gobernantes internacionales.

Este estudio parte de la base de la imperfección “original y persistente” del ordenamiento jurídico internacional consistente en la ausencia de órganos legislativos, judiciales y ejecutivos que actúen al frente de la sociedad internacional¹⁴⁰. En cierto modo, las funciones, legislativa, judicial y ejecutiva, necesarias para cualquier ordenamiento jurídico, existen en esta comunidad global, pero de forma organizada. Si bien no existen “*gouvernants et agents spécifiquement internationaux*”, los miembros nacionales del ejecutivo, así como los oficiales estatales, asumen un rol dual¹⁴¹, por una parte, actuarán como órganos estatales, cuando operen en el sistema jurídico nacional; y por otra, actuarán como agentes internacionales, cuando operen en el sistema jurídico internacional¹⁴².

¹⁴⁰ Vid. SCELLE, G., “Règles générales du droit de la paix”, *op. cit.*, pp. 358 y ss; y también, SCELLE, G., “Les faiblesses de l’organisation internationale de 1918 à 1940 (Conférence du 9 avril 1945)”, en *Problèmes internationaux*, Office français d’édition, 1945.

¹⁴¹ SCELLE explica este doble rol de la siguiente manera: “...en el orden interestatal, donde no existen gobernantes y agentes específicamente internacionales, los agentes y gobernantes estatales que los sustituyen están investidos por un doble rol. Éstos son agentes y gobernantes nacionales que funcionan en el ordenamiento jurídico estatal; y son agentes y gobernantes internacionales que participan en el ordenamiento jurídico internacional. Esto es lo que denominamos *la loi fondamentale du dédoublement fonctionnel*”. En SCELLE, G., *ibidem*, p. 358. En un trabajo más reciente de SCELLE elabora una definición más sofisticada de esta doctrina: “Este fenómeno podrá definirse así: los agentes dotados de una competencia institucional o investidos por un ordenamiento jurídico utilizan su capacidad ‘funcional’ tal y como se ha organizado en el ordenamiento jurídico que les ha instituido, pero para asegurar la eficacia de las normas de otro ordenamiento jurídico privado de órganos necesarios para esta realización o bien que no posee los suficientes”, en SCELLE, G., “Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel”, *cit. supra*, p. 331.

¹⁴² También KOPELMANAS, siguiendo a SCELLE, entiende que “... en ausencia de órganos internacionales propios, las funciones internacionales son asumidas por los agentes de los ordenes internos, que llevan a cabo una función –de ahí el término de desdoblamiento funcional– a la vez de agentes de los ordenes internos y agentes del orden internacional” y observa que la mayor parte de convenciones internacionales tienen por objetivo final regir las situaciones jurídicas que se desarrollan en el interior de los órdenes jurídicos internos de los Estados interesados. En este sentido, y puesto que las convenciones no establecen un órgano especial encargado de asegurar el control de la aplicación de sus respectivas disposiciones, esta función se reenvía a los Estados partes. Vid. KOPELMANAS, L., “Le contrôle international”, *op. cit.*, pp. 69-70; SCELLE, “Règles générales du droit de la paix”, *op. cit.* y del mismo autor, “Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel”, *cit. supra*, pp. 332 y ss. Consecuentemente, cuando un jefe de Estado o un jefe legislativo participe en la conclusión de un tratado internacional, actuarán como órganos internacionales legislativos. De la misma manera, cualquier tribunal nacional que examine un conflicto legal, actuará como órgano internacional judicial y cualquier oficial estatal que lleve a cabo una acción ejecutiva, como una intervención armada, actuará como un órgano internacional de ejecución (“*agents exécutifs internationaux*”). Y reproduciendo las ideas de SCELLE, vid. LUCHAIRE, F., “L’exercice de la fonction exécutive du droit international par les organes étatiques”, *op. cit.*, pp. 816 y ss.

La evolución doctrinal conduce a rehuir elucubraciones teóricas y se concentra en los regímenes internacionales, generalmente, tratando el fenómeno del control, desde la vertiente de la observancia de la norma internacional. La tesis de M. O. BERTHOUD, sobre *Le control international d'exécution des Conventions collectives*¹⁴³ es un claro exponente de ello porque sitúa el control no sólo como función ejecutiva del Derecho internacional, sino como mecanismo de garantía de la aplicación de las normas internacionales¹⁴⁴. Esta doctrina tiende a limitar cada vez más los poderes soberanos del Estado, defendiendo la existencia de un ordenamiento jurídico internacional superior a los ordenamientos estatales o subestatales.

A partir de 1945, la aparición de nuevas organizaciones internacionales propicia un incremento y una diversificación de las funciones de control desempeñadas por organizaciones internacionales. Por este motivo, la doctrina internacionalista más contemporánea se centra en el examen del control desarrollado en el ámbito de las organizaciones internacionales¹⁴⁵.

Las aportaciones doctrinales son diversas en cuanto al fundamento y naturaleza jurídica del control internacional pero sin contribuir a una conceptualización, generalmente, aceptada. Además, el proceso de expansión que ha experimentado el control internacional ha propiciado una mayor diversificación

¹⁴³ Publicado en Ginebra en 1946. Entre la doctrina italiana, la única monografía a destacar sobre este tema es la de ZANGHI, C., *La funzione di controllo negli enti internazionali*, Milán, 1966, p. 92 y ss., que describe el fenómeno jurídico internacional del control en el ámbito de la "función de organización del ordenamiento internacional". Otros autores se han centrado más en los aspectos formales y sistemáticos del control, como por ejemplo, VERDROSS, *Völkerrecht*, (con la colaboración de VEROSTA y de ZEMANEK), Viena, 1964, p. 187; y WENGLER, *Völkerrecht*, Berlín, 1964, vol. I, pp. 771-772; II, pp. 1206-1209.

¹⁴⁴ Esta teoría también se encuentra, de forma sucinta, en el manual de Derecho Internacional de M. P. GUGGENHEIM. Vid. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, vol. II, Ginebra, 1954, pp. 761 y ss.; y también, *idem*, "Traité de Droit international public", en *RGDIP*, 1953, pp. 635-643.

¹⁴⁵ Así se suele hacer referencia al control internacional como mecanismo permanente de control en el marco de las organizaciones internacionales, que junto con los mecanismos interestatales de garantía constituyen las garantías de ejecución de los tratados internacionales. Esta doctrina, principalmente, viene representada por PAONE, "Il controllo finanziario e contabile nelle organizzazioni internazionali", en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1959, pp. 292 y ss; MONACO, R., "Le contrôle dans les organisations internationales", en *Internationalrechtliche Abhandlungen, Festschrift für W. Schätzel*, Düsseldorf, 1960, pp. 329 y ss.; y DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit International Public*, L.G.D.J., 5ª edición, París, 1994, pp. 222-226. En el ámbito doctrinal español, REMIRO BROTONS, A., dedica un estudio al control internacional junto con la aplicación espontánea de las normas y obligaciones internacionales. Vid. REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 354-355. Por otra parte, RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., hace referencia al control en el apartado de los "Medios institucionalizados para la aplicación del Derecho internacional" dentro de la Lección 14ª dedicada a los "Medios para asegurar la aplicación del Derecho internacional", pero lo concibe desde una perspectiva amplia de control, es decir, incluyendo las modalidades de control preventivo y control represivo, y vinculándolo a la acción de las Organizaciones internacionales. Vid. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, ed. Tecnos, 4ª edición, Madrid, 1998, pp. 292-295. También CARRILLO SALCEDO, J. A. vincula el fenómeno del cumplimiento de las obligaciones internacionales con las actividades de las organizaciones internacionales. Vid. CARRILLO SALCEDO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Lección 12ª, ed. Tecnos, Madrid, 1991, pp. 170 y ss.

de las modalidades de control, lo que ha contribuido, consecuentemente, a una insuficiente sistematización de los distintos mecanismos de control internacional¹⁴⁶.

2. Las dificultades para el establecimiento del concepto de control

El establecimiento de un concepto de control plantea *a priori* dos problemas: en primer lugar, las semánticas, consistentes en la utilización de un mismo término para designar diferentes significados de control en función de las diferentes lenguas y de las diferentes áreas jurídicas en las que se aplica el concepto; y en segundo lugar, las terminológicas, es decir, la utilización de una terminología variada para designar un mismo significado del concepto.

Las cuestiones semánticas se producen, básicamente, por la aplicación del control en los ordenamientos jurídicos internos; mientras que las cuestiones terminológicas surgen por la adopción del concepto en los diferentes ámbitos de regulación del Derecho internacional.

2.1. De carácter semántico

Las diferentes tradiciones jurídicas estatales han adoptado un concepto de control diverso en función de la utilización del término en las distintas lenguas y su aplicación en sus respectivos sistemas jurídicos. Esto es así porque el control tiene su origen en los ordenamientos jurídicos internos y se traslada al ordenamiento jurídico internacional a través de la cooperación interestatal, adoptando algunas de las características y funciones propias de estos ordenamientos, para después configurarse de forma autónoma a los diferentes controles existentes en los ordenamientos jurídicos internos.

La dificultad de establecer un concepto de control internacional válido para el ordenamiento jurídico internacional radica, principalmente, en el carácter

¹⁴⁶ De hecho, los estudios doctrinales se han centrado más en hallar la utilidad real de los distintos mecanismos de control, sin llegar a proporcionar un marco general de estudio del control internacional. *Vid.* la crítica de GARZÓN CLARIANA, G., "El Control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos", en *Revista Española de Derecho Internacional*, nº. 1, vol. XXXV, Madrid, 1983, p. 21.

polisémico que la palabra “control”¹⁴⁷ posee en los distintos idiomas vehiculares de la comunidad internacional¹⁴⁸.

La adopción de una definición precisa requiere partir de la noción adoptada y desarrollada por los diferentes ordenamientos jurídicos internos e intentar dilucidar cuál se adapta mejor a las necesidades particulares del orden jurídico internacional. Otra cuestión será determinar si la incorporación de aspectos de derecho interno en las condiciones particulares del orden jurídico internacional permite una optimización del control sobre determinadas actividades.

Los dos sentidos que mayoritariamente han derivado de las tradiciones jurídicas estatales han sido: el de control como actividad de jerarquía de dirección o de mando; o el de control como actividad de supervisión y vigilancia.

Así, por ejemplo, la concepción francesa, que parece ser la más próxima a un concepto originario de control, se basa en el término francés existente en la Baja Edad Media, es decir, el llamado *contre-rôle* o doble registro¹⁴⁹, que equivalía a la verificación. Naturalmente, el concepto evoluciona con los diferentes hechos históricos acaecidos tras la Revolución francesa y el lenguaje jurídico existente en ese momento, lo identifica con las facultades de vigilancia de la administración central sobre los entes locales, sustituyendo la noción de tutela existente en el Antiguo Régimen¹⁵⁰. De acuerdo con las exigencias del Estado de Derecho y de una administración centralizada, el control se basará en una supervisión con el fin de verificar la conformidad de los actos a las reglas jurídicas. En la doctrina francesa cabe destacar a GIRAUD, el cual ha intentado definir el control como la

¹⁴⁷ La palabra “control” procede etimológicamente del término latino medieval *contrarotulum* y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significaba una especie de registro duplicado que permitía contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generaliza hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo.

¹⁴⁸ Respecto al sentido que cada lengua atribuye al término “control”, KOPELMANAS, considera que ésta constituye una de las primeras dificultades, porque genera una imprecisión terminológica patente, tanto en el ámbito teórico, como en el práctico. La necesidad de recurrir a las diferentes traducciones del término en diferentes idiomas, en lugar de partir de un concepto *ex novo*, ha originado una imprecisión terminológica y ha proporcionado una mayor confusión entre la doctrina. *Vid.* KOPELMANAS, *ibidem*, pp. 66 y ss. Sobre esta problemática, *vid.* GARZON CLARIANA, G., *op. cit.*, pp. 13-14; también, HAHN, H., “Le contrôle de l’exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques”, en *Aspects du droit international économique*, Société française pour le droit international, Pedone, París, 1972, pp. 35-66; y, LAZAREV, M. I., “On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 17 y ss.

¹⁴⁹ Es decir, se ha definido “verificación” o “supervisión” como “registro doble que se dirige a verificar otro registro” o la “verificación basada en la presencia, la calidad de las personas, la exactitud o la regularidad de las operaciones”. *Vid. Dictionnaire Quillet de la Langue Française.*

¹⁵⁰ *Vid. Dictionnaire de la langue française Petit Robert*, 2da edición, París, 1978. De acuerdo con la definición contenida en este *Dictionnaire*, el control puede ser internacional en atención al “órgano o colectividad que lo ejerce”, p. 167.

“operación intelectual que consiste en formar un juicio o una apreciación”¹⁵¹. De acuerdo con esta definición, el control se confundiría con la actividad llevada a cabo por los órganos jurisdiccionales, de manera que aquel control ejercido por órganos no judiciales constituiría una actividad cuasi-jurisdiccional¹⁵².

El término “control” es acogido por la lengua inglesa y sufre sus derivaciones conceptuales propias de una traducción y la falta de una terminología equivalente. En inglés existen dos términos: *to check*, que sería el equivalente al término francés *contrôler* y *to control*, que además de “verificar”, significa “mando”, “gobierno”, “dirección” y también “freno” y “restricción”. De manera, el control se concibe como equivalente a un poder de dirección¹⁵³, restricción o mando¹⁵⁴. Esta concepción, que se adopta en el ámbito del Derecho inglés¹⁵⁵, describe las actividades relacionadas con la gestión internacional, el ejercicio de una autoridad o la presencia de ciertas restricciones a la discrecionalidad de los Estados. Si bien la concepción parece ser clara, la terminología varía en algunos autores ingleses, los cuales han optado por la palabra *supervision* como sinónimo de control, en el sentido que tiene en otras lenguas¹⁵⁶.

La concepción alemana del término ha adquirido connotaciones distintas debido a la influencia de la estructura federal del Estado. El control, en el sentido alemán, integra al conjunto de actuaciones de los poderes centrales en orden a la adecuación de los comportamientos de los miembros de la federación a lo dispuesto en el derecho federal. De esta manera, se agrega al concepto originario francés del control, el elemento de la corrección de las conductas desviadas, con lo que se llega a distinción entre control o vigilancia de rectificación (*berichtigende*

¹⁵¹ Vid. GIRAUD, E., “Le droit international public et la politique”, en *RCADI*, tomo 110, 1963 – III, pp. 649 y ss.

¹⁵² Vid. VAN ASBECK, F. M., “Quelques aspects du contrôle international non-judiciaire de l’application par les gouvernements de conventions internationales”, *cit. supra*, pp. 37 y ss.

¹⁵³ Específicamente, “power of directing, command”. Vid. *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 4ª ed.

¹⁵⁴ Específicamente, “An unfortunate word of such wide and ambiguous import that it has been taken to mean something weaker ‘restraint’, something equivalent to ‘regulation’, *vid.* “Bank of New South Wales v. Commonwealth (1948)”, en *CLR*, nº. 76, 1, p. 385, en *Word and Phrases Legally Defined*, 3ª ed., Butterworths, Londres, 1988, p. 342. También, se ha conocido la palabra control como equivalente a dominación o posesión. Aunque la palabra “control”, en inglés, es semánticamente diferente de la palabra “verificar” o “verify”, en tanto que ésta significa el establecimiento de la verdad mediante la demostración o el examen, la literatura inglesa, en ocasiones, ha utilizado la palabra control con el contenido de la palabra verificar, sin que ésta pueda considerarse sinónima de la anterior. Por ejemplo, BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, 4ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1990. Precisamente, y como consecuencia de la influencia de otras lenguas, como las lenguas francesa, alemana, italiana y española, que definen “control” utilizando el significado de la “verificación” o “supervisión”. Vid. *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, *ibidem*.

¹⁵⁵ Vid. *Black’s Law Dictionary*, 7ª edición, St. Paul, Minn., 1999, p. 399.

¹⁵⁶ Vid. BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, *op. cit.*, pp. 641 y ss.

Aufsicht) y control de observación o comprobación (*beobachtende Aufsicht*)¹⁵⁷. La concepción alemana ha influenciado al concepto internacional a través del estudio de la doctrina del Derecho internacional público¹⁵⁸, no diferenciando entre control y sanción, y centrándose más en el aspecto sancionatorio, que en el de observancia. Esta opción conceptual resulta inadecuada para el ordenamiento jurídico internacional puesto que la figura de la sanción no reviste tanta importancia como en el ordenamiento jurídico estatal.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española otorga al término, tanto el sentido de la acepción francesa “comprobación”, “inspección” o “registro”, como el de la acepción inglesa “dominio”, “supremacía” o “mando”¹⁵⁹.

El *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International* menciona cinco acepciones del término¹⁶⁰ y diferencia el control ejercido por un órgano internacional sobre la ejecución por parte de un Estado de sus obligaciones y el control ejercido sobre los extranjeros en una sociedad nacional o el control sobre una parte del territorio nacional.

Dentro del ámbito de estudio del control internacional debe excluirse las situaciones en las que la palabra “control” se utiliza dentro de su sentido inglés de “*main mise*”, es decir, el control de una filial por una sociedad madre, de un territorio ocupado y de los insurrectos de una parte del territorio nacional. En concreto, el estudio del control se centra en aquellas acepciones del término que hacen referencia a la noción de verificación, sin analizar aquella noción relativa a jerarquía y a dominación. Es decir, aquella derivada de un esfuerzo para reforzar la

¹⁵⁷ El sentido de registro, verificación o vigilancia del control en lengua francesa ha pasado al alemán como prueba, comprobante, verificación, justificación y documentación (“*Nachweis*”) o determinación de lo acorde, comprobación (“*Kontrolle*”), *vid. Wörterbuch der Deutschen und Spanischen Sprache in Zwei Bänden*, 8ª ed.

¹⁵⁸ Tiene su origen en la obra de TRIEPEL y, posteriormente, HAHN, H. J., “*Internationale Kontrollen. Ein Betrag zum Begriff und Bereich der Aufsicht im Friedensvölkerrecht*”, en *Archiv des Völkerrechts*, 1958-59, pp. 22-112; *idem*, “*Internationale Kontrollen*”, en STRUPP, K., *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2ª edición, revisada por H. J. SCHLOCHAUER, Frankfurt am Main, y Berlín, 1960-1962, tomo II, pp. 66 y ss.; y también, GUGGENHEIM, P., *Traité de Droit international public*, tomo II, Ginebra, 1954, pp. 285 y ss.

¹⁵⁹ El término español “control” se define como comprobación, inspección, fiscalización e intervención. *Vid. Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, XXIª ed. El mismo significado se otorga al término italiano “controllo”, es decir, revisión, inspección, ensayo, comprobación, intervención y registro. *Vid. Diccionario Ambruzzi*, 6ª ed.

¹⁶⁰ Bajo la dirección de BASDEVANT, París, ed. Sirey, 1960, pp. 167-169. No obstante, existen serias dificultades en relación con los diferentes significados que se pueden extraer de la palabra “control”, particularmente confusa es su traducción en diferentes idiomas, como el francés y el inglés; ya que, por ejemplo en inglés el significado que aporta la palabra “control” está vinculado a la idea de subordinación y responsabilidad, *vid. Black’s Law Dictionary*, 4ª edición, 1968, p. 399; mientras que en francés, basándose en el origen histórico del concepto, pone de relieve la idea de la supervisión y de la verificación, *vid. BASDEVANT, cit. supra*, p. 167. Respecto al significado del término en alemán, se ve influenciado por la teoría federalista del control internacional, *vid. HAHN, H.*, “*Internationale Kontrollen*.”

ejecución por los Estados de sus obligaciones internacionales, que son perfectamente compatibles con su soberanía. Con todo, las lenguas continentales, mayoritariamente, definen control como comprobación o verificación y no tanto como poder de dirección o de mando, como define la lengua inglesa¹⁶¹.

La cuestión terminológica no deja de ser una cuestión controvertida en el ámbito teórico del control internacional y su estudio se enfoca, consecuentemente, desde una perspectiva material en función de la aplicación progresiva del control en los distintos sectores de regulación del Derecho internacional público¹⁶². La confusión terminológica ha desembocado también en el problema de determinar el control de la aplicación de las normas internacionales como medio de fiscalización de la conducta, o bien como modo de hacer cesar la posible violación de la norma¹⁶³.

2.2. De carácter terminológico

Las diferentes nociones que se utilizan en diferentes documentos jurídicos y doctrinales contribuyen a forjar una mayor confusión sobre lo que debe entenderse por control internacional. Por este motivo, es necesario hacer un previo inciso en estas diferentes nociones que se utilizan en la práctica internacional antes de proceder a perfilar un concepto de control internacional. Estas nociones son:

Ein Beitrag zum Begriff und Bereich der Aufsicht im Friedensvölkerrecht”, en AVR, n.º. 59, 1958, pp. 22 y ss.

¹⁶¹ Es decir, poder de dirección o de mando, que en inglés define la palabra “control”; en italiano “indirizzo” o “dirección” o “autoridad”, en español.

¹⁶² Un tratamiento del control diferenciado de la aplicación internacional se analiza en el manual de DUPUY, P. M., *Droit International Public*, Dalloz-Sirey, París, 1992, pp. 362-364. En los distintos manuales y tratados de Derecho internacional público, la figura del control se analiza desde diferentes criterios y consideraciones. En relación con los manuales españoles, por ejemplo, G. GARZÓN CLARIANA, en su aportación al manual de DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, ed. Tecnos, 11ª edición, 1999, capítulo XL, “La aplicación forzosa del derecho internacional”, pp. 780-791, ubica al control en el ámbito de la “aplicación forzosa del Derecho internacional”. Por otra parte, A. REMIRO BROTONS aborda la cuestión en un apartado genérico dedicado a la “aplicación del derecho interno” junto con la “aplicación espontánea” y concibe el control internacional como los mecanismos “... de carácter preventivo, ideados para supervisar la observancia y disuadir del incumplimiento”. Sin embargo, el mismo autor también se refiere al “control”, de forma específica, en el Capítulo XXXIX dedicado a “La conservación del medio ambiente”, como las “acciones eficaces de represión o control de la contaminación que eviten, o al menos limiten, un daño mayor”, *op. cit.*, pp. 1132-1133. En la doctrina española, sólo MARIÑO, en su manual de Derecho Internacional Público, dedica todo un Capítulo (el Capítulo 21) al estudio del control de la aplicación del Derecho Internacional. *Vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional”, en *Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, 3era edición, 1999, pp. 409-423.

¹⁶³ Un ejemplo de esta confusión es el concepto de control de CARREAU. Según este profesor, el control, en su primer sentido, se trata de un control “de tipo preventivo: tiene como finalidad evitar una eventual violación del Derecho internacional”. En su segundo sentido, el control interviene *a posteriori* y entonces “reviste de carácter de sanción o, más generalmente, de un modo de arreglo de diferencias jurídicas con el fin de obtener una reparación apropiada”. *Vid.* CARREAU, D., *Droit International*, 5ª edición, Pedone, París, 1997, p. 488.

aplicación (“*implementation*”); ejecución (“*Application*”); cumplimiento (“*compliance*”); verificación (“*verification*”); supervisión (“*supervision*” o “*surveillance*”), observación (“*monitoring*”), efectividad y eficacia.

La aplicación consiste en el conjunto de medidas legislativas, reglamentarias o políticas adoptadas por los Estados necesarias para hacer efectivo el Derecho internacional en sus respectivos ordenamientos internos, en particular, aquellas disposiciones normativas contenidas en los tratados internacionales. La aplicación permite que los tratados internacionales se integren en los ordenamientos jurídicos internos con el fin de proceder a su puesta en práctica.

La ejecución es una noción más tradicional y deriva del término utilizado en los sistemas jurídico internos y en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. La ejecución es la realización práctica de las medidas adoptadas, a través de actos de derecho interno que permiten proceder a la aplicación de los tratados en el ordenamiento jurídico interno. Se trata de una precisión del proceso de aplicación, que se utiliza en el contexto de los ordenamientos jurídicos internos.

El cumplimiento deriva del término inglés *compliance* y del francés *contrôle*¹⁶⁴ y se refiere a si los Estados se adhieren a las disposiciones de los tratados y a las medidas que ellos mismos habían instituido para aplicar el contenido del tratado. El cumplimiento de las disposiciones de un tratado incluye la valoración de la adecuación de las medidas de aplicación de derecho interno y se extiende a la valoración del comportamiento como conforme o no a las obligaciones jurídicas asumidas en el tratado internacional¹⁶⁵.

La verificación es el término utilizado para la actividad del control en el ámbito del desarme¹⁶⁶. La verificación consiste en la revisión de la ejecución de los Estados, periódicamente o ocasionalmente, por medios nacionales o internacionales, por una acción unilateral o multilateral. Pero la verificación no cubre las consecuencias de las violaciones o incumplimiento.

¹⁶⁴ La utilización de uno u otro término ha derivado de la influencia doctrinal desarrollada en diferentes épocas. Así, por ejemplo, cuando la vertiente doctrinal dominante era la francesa el término que se utilizaba era el de *contrôle*. Aunque los términos no son equivalentes: la noción de *contrôle* es más amplia, en el sentido, que el ejercicio del control opera tanto en la aplicación, como en el cumplimiento. El control sobre el cumplimiento integra una parte de la actividad del control.

¹⁶⁵ Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., “Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies”, en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, cit. supra, p. 83.

¹⁶⁶ Vid. AZNAR GÓMEZ, M. J., *Los métodos de verificación en el derecho internacional del desarme (1945-1995)*, Biblioteca Diplomática Española, Sección varios 3, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995, pp. 70 y ss.

La supervisión reviste un carácter general e inespecífico. Consiste en la sumisión de comportamiento de los Estados a un examen externo, por expertos independientes internos o externos a una organización internacional. Este término es sobre todo utilizado en la práctica de las Naciones Unidas para designar alguna operación¹⁶⁷.

La observación consiste en una técnica moderna de control que puede ser con carácter permanente o *ad hoc*. La observación consiste, en general, en la constatación del cumplimiento o el incumplimiento de un acto, una operación o de una serie de actos o operaciones de la misma naturaleza o las condiciones en las que estos actos u operaciones se realizan. El comportamiento de los Estados es examinado mediante sistemas de recopilación de información y de los informes estatales. Se trata de una actividad más técnica y operativa de análisis de las obligaciones asumidas por los Estados en un determinado tratado internacional¹⁶⁸.

La efectividad de una norma internacional tiene que ver con el grado de cumplimiento: una norma es efectiva si, en la práctica, se cumple. Pero el cumplimiento de una norma no garantiza el cumplimiento de sus objetivos, si la norma resulta ser inadecuada o deficiente.

Finalmente, la eficacia no se refiere a la actividad de control, sino al resultado del mismo. Un tratado es eficaz cuando se alcanzan sus objetivos satisfactoriamente¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Por ejemplo, la Resolución del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías 1996/5, 19ª sesión, de 19 de agosto de 1996. En esta Resolución, se “Expresa la preocupación por la excepcional gravedad de la situación de los derechos humanos en Iraq y celebra la propuesta hecha en su Informe (E/CN.4/1996/61) por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Iraq para que se envíen al país supervisores de los derechos humanos”. También en relación con las misiones de paz de las Naciones Unidas, las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 435/78 y 632/89, por ejemplo, hacen referencia al establecimiento del mandato de asegurar la rápida independencia de Namibia a través de elecciones libres e imparciales bajo el control y supervisión de las Naciones Unidas.

¹⁶⁸ Vid. SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999; también, OETER, S., “Inspection in international law. Monitoring Compliance and the problem of implementation in international law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, pp. 101-170; SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, MNP, London, 1995, pp. 97-109; y SOHN, L. B., “The Use of Consultations for Monitoring Compliance With Agreements concluded under the Auspices of International Organizations”, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 65-82.

¹⁶⁹ Sobre la eficacia, el Principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece que “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”. De forma parecida se expresa el Principio 23 de la Declaración de Estocolmo de 1972. No

Todas estas nociones convergen en la idea que el respeto de la norma sólo puede garantizarse mediante el examen del comportamiento del Estado. Este examen reúne dos condiciones: una, es un examen aprobado, consentido y con la aquiescencia de los Estados a ser controlados; y dos, que es llevado a cabo por un órgano de control.

Estas nociones o bien se integran en el concepto de control o bien se refieren a una especialidad del control aplicada a un área específica de regulación del Derecho internacional público¹⁷⁰.

3. La definición de control internacional

Teniendo en cuenta todas las consideraciones precedentes, se puede observar que el control internacional tiene su razón de ser en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional, es decir, que se prevé en una norma de este ordenamiento en un acto adoptado en virtud de esta norma; y que se dirige a la aplicación, por parte del sujeto internacional, de las obligaciones derivadas de esta norma, o a la observancia o cumplimiento de los cánones de valoración por parte del mismo sujeto; ya sean normas jurídicas vigentes u otros cánones de valoración que no sean obligatorios¹⁷¹.

El *Dictionnaire de la terminologie du droit international* define control como “la supervisión llevada a cabo con el fin de verificar la conformidad de un acto, de una situación, del ejercicio de un poder a una regla, a un mecanismo o a

obstante, en ese Principio se especifica que dichas normas internas han de entenderse “sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional”. El nivel económico de los Estados, por ejemplo, es uno de los factores que deben tenerse en cuenta al determinar si un Estado cumple con sus obligaciones o si actúa de acuerdo con la diligencia debida. Pero el nivel económico del Estado no puede utilizarse para exonerar a éste de las obligaciones que ha asumido en el ámbito internacional. En todo caso, el cumplimiento eficaz de la obligación puede requerir la concurrencia de determinados factores: por ejemplo, en el ámbito de protección del medio ambiente, la eficacia puede depender de la utilización de la tecnología más moderna o de la asignación de recursos financieros y humanos suficientes con la capacitación necesaria para la gestión y vigilancia de la actividad.

¹⁷⁰ Vid. HAHN, H. J., “International Controls”, en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume II, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1995, pp. 1079-1084.

¹⁷¹ De acuerdo con A. CASSESE, “*Los controles internacionales pueden definirse como procedimientos establecidos con el objetivo general y esencial de promover la observancia, por parte de los Estados, de normas convencionales o de cánones internacionales de valoración privados de valor jurídico obligatorio, procedimientos cuyo desarrollo se concreta entonces, esencialmente, en una actividad de examen y de valoración de comportamientos estatales*”, vid. CASSESE, A., *Il controllo internazionale*, op. cit., pp. 282 y ss. N. VALTICOS entiende que el objeto del control internacional es doble: por una parte, y el más importante, es verificar la ejecución por parte de los Estados de los compromisos internacionales que éstos asumen en relación con las normas internacionales; el segundo, es la promoción de la aplicación de normas internacionales, independientemente, de las obligaciones formales por parte de los Estados interesados. Vid. VALTICOS, N., “Contrôl”, op. cit. supra, p. 333.

unas exigencias de buena administración”¹⁷². El control internacional integra, por lo tanto, varias actividades: la primera, como actividad de vigilancia, observación y supervisión; la segunda, como actividad de comprobación y constatación y la tercera, como actividad de evaluación, valoración y de juicio. En este sentido, el concepto de control puede revestir un carácter relativo, dependiendo de si se integran todas estas actividades o algunas de ellas y en función de los intereses y objetivos que se pretenden garantizar a través de la introducción del control¹⁷³.

A través de una concepción más amplia, cabe definir el control internacional como aquel instituto jurídico cuya finalidad es garantizar la aplicación y el cumplimiento del derecho internacional a través de diferentes mecanismos basados en un procedimiento, normalmente complejo, que trata de prevenir, comprobar y promover el acomodo efectivo de la conducta de los sujetos internacionales, esencialmente Estados, a cánones diversos de valoración jurídica¹⁷⁴.

De estos conceptos se pueden extraer una serie de aspectos definidores del control internacional: a) El control internacional como institución jurídica

¹⁷² *Ibidem*, p. 167. Esta definición también la comparte J. CHARPENTIER en su artículo titulado “Le fondement du pouvoir de contrôle des organisations internationales”, en VV.AA., *Mélanges Burdeau*, París, LGDJ, 1977, p. 1001.

¹⁷³ Los elementos de observación y constatación son el aspecto más destacado por la doctrina institucionalista. Es decir, para esta doctrina el control internacional es un procedimiento de garantía institucionalizado por una organización internacional o un órgano o una comisión *ad hoc*, encargados de velar por el respeto de las prescripciones de Derecho internacional. *Vid.* SALMON, J., *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 263-264. En este sentido, se alude a diferentes ejemplos de control internacional: en materia de restablecimiento de la paz, por ejemplo, las comisiones internacionales de control creados por los Acuerdos de Ginebra de 1954 sobre Indochina o el mecanismo coercitivo especial de verificación *in situ* respecto a Irak, establecido por la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, de 3 de abril de 1991; también en materia de desarme previsto, por ejemplo, en el Documento Final de 1978, adoptado por la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General consagrada al desarme, A/S-10/4 (DOAG, 10º ses. extr., Supl. No. 4); y en materia nuclear, por ejemplo, las inspecciones efectuadas por la Agencia Internacional de la Energía Atómica sobre las actividades nucleares civiles; y también, en lo que respecta al ejercicio de los mandatos y tutelas territoriales. Específicamente, dentro de esta concepción institucionalista, también se define el “control llevado a cabo por las organizaciones internacionales” como aquella operación por la que las organizaciones internacionales supervisan la ejecución de los Estados de las normas internacionales contenidas en su instrumento constitutivo o elaborados en su seno. Este control se efectúa sobre la base de quejas de un Estado o particular contra una infracción o por la remisión sistemática y a intervalos regulares de los informes gubernamentales periódicos de aplicación. *Ibidem*.

¹⁷⁴ Una definición parecida, pero aplicada en el ámbito de control de armamentos, es la defendida por M. J. AZNAR GÓMEZ, en su tesis doctoral publicada con el título *Los métodos de verificación en el Derecho internacional del desarme (1945-1995)*, Biblioteca Diplomática Española, Sección varios, 3, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995, p.11. Merece especial atención la definición aportada por F. MARIÑO, en su *Manual de Derecho Internacional*. De acuerdo con este profesor, el control se refiere al “... conjunto de procedimientos y técnicas destinadas a *verificar* si el comportamiento de los Estados se adecua o no a lo exigido por normas de conducta internacionales, que son por lo *general normas jurídicamente obligatorias establecidas por tratados internacionales*. En algunas ocasiones, ..., se verifica el cumplimiento de normas de conducta no estrictamente obligatorias en términos jurídicos, caso en el cual el correspondiente procedimiento persigue no tanto prevenir su incumplimiento cuanto promocionar su puesta en práctica” (énfasis del autor). *Vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional”, en *Derecho Internacional Público (Parte General)*, *op. cit.*, p. 409.

internacional¹⁷⁵; b) el consentimiento como fundamento del control; c) La finalidad de garantía del control internacional; d) El procedimiento complejo del control internacional; e) El Estado como principal ente sujeto a control internacional; y f) La conformidad con los cánones de valoración jurídica.

El primer aspecto definidor del control es su configuración como un complejo normativo que regula una materia determinada en función de la finalidad y a través de un procedimiento ordenado y normado, es decir, el mecanismo de control sujeto a normas de derecho sustantivas y procedimentales.

El segundo es la concurrencia del consentimiento. La condición esencial para llevar a cabo el ejercicio de un control es la aceptación por el ente objeto de control¹⁷⁶. El control nace, generalmente, de la previsión en determinadas disposiciones incluidas en tratados internacionales como obligación que el Estado deberá soportar y como función otorgada al órgano de control. En este caso, la aceptación de la obligación convencional implica el consentimiento del control y la consiguiente limitación a la soberanía estatal¹⁷⁷.

El control también puede nacer del poder que tienen determinados órganos convencionales de crear órganos subsidiarios con funciones de control. En este contexto, conviene determinar si el consentimiento que otorga un Estado al concluir un tratado internacional es suficiente para activar los mecanismos de control previstos o que se puedan establecer en virtud de este poder de los órganos convencionales. Es decir, es necesario establecer la posibilidad de que un control no previsto, inicialmente, en un tratado internacional se cree, posteriormente, a través de los poderes otorgados a un órgano convencional. En este punto, conviene

¹⁷⁵ BERNATH, junto con CASSESE, que utiliza la denominación de “institución” para referirse al “control internacional”. Vid. BERNATH, *Die Internationale Kontrolle*, Zürich, 1935, pp. 7, 11-13, 24-25 y 90 y CASSESE, A., *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, op. cit., pp. 42 y ss. KAASIK se refiere al control como una parte esencial de la técnica legal. Vid. KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, op. cit., p. 392.

¹⁷⁶ F. MARIÑO entiende que “... el fundamento jurídico último de todo procedimiento de control se encuentra en el consentimiento específico del Estado controlado, manifestado por cualquiera de los procedimientos previstos por el Derecho internacional: acto unilateral, aquiescencia y, fundamentalmente, tratado internacional”. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional”, en *Derecho Internacional Público (Parte General)*, op. cit., p. 410.

¹⁷⁷ La previsión de este control expreso se encuentra, por ejemplo, en los artículos 19 y 22 del Tratado constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo, que impone un control de la aplicación de sus recomendaciones y convenciones; también, el artículo 20 del Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud; o el artículo 6 del Tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, entre otras. O también en el caso que un tratado internacional imponga a los Estados firmantes obligaciones adicionales y que encargue a una organización existente la función de controlar la aplicación. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 21 de la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, que establece que las Partes contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, en la forma que determine el Consejo de Ministros, un informe bienal sobre la aplicación de las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquéllas que hubieran aceptado. De la misma manera, también la Convención única sobre los estupefacientes, de 30 de marzo de 1961, en relación con la Organización de Naciones Unidas.

analizar si el Estado estará obligado a someterse a este control o sólo se someterá a él cuando así lo consienta. En este último caso, y teniendo en cuenta que el control se sustenta en el consentimiento, el sometimiento a la actividad de control es independiente al consentimiento de la obligación material.

De todas formas, el consentimiento debe manifestarse de forma expresa. Sin este consentimiento, el órgano de control no puede, sin estar expresamente habilitado por el tratado o por una convención posterior, someter a los Estados miembros a un control de sus obligaciones societarias. Es decir, la aceptación por parte de un Estado de una obligación no implica la aceptación tácita del control de su ejecución. Sobre todo en el caso que el órgano convencional con poderes de reglamentación, ante el silencio del texto convencional, pretenda imponer a los Estados Parte un control de la observación de sus recomendaciones¹⁷⁸. La aceptación expresa del control implica que se ejercerán las funciones de control en la justa medida y en los términos de su aceptación. El ejercicio del control, en definitiva, debe ser riguroso y respetuoso con la voluntad soberana de los Estados que han manifestado su consentimiento a someterse a la actividad de control.

Incluso, en el caso del control llevado a cabo por la inspección o por el derecho de petición se requiere de un consentimiento particular de sometimiento, puesto que su ejercicio conlleva una intromisión importante de la soberanía estatal. Además se trata de un consentimiento adicional puesto que a pesar de haber prestado el consentimiento a un tratado con cláusulas que incorporan este tipo de control, se requiere un consentimiento adicional posterior para ejecutar estos mecanismos de control. En el caso de la inspección, un Estado a pesar de estar obligado por un tratado internacional al cual ha prestado su consentimiento en obligarse, incluyendo todas las disposiciones relativas al control, como la

¹⁷⁸ Por ejemplo, el “Comité de Información relativo a los territorios no autónomos”, creado en 1946 en aplicación del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas. En este artículo se enumeran un determinado número de obligaciones de los Estados que asuman la responsabilidad de administrar los territorios no autónomos y sobre todo de aquéllos que deben asegurar el desarrollo del progreso político, económico, social y cultural de las poblaciones de esos territorios y se establece, en el párrafo e) de este artículo, que deberá comunicarse al Secretario General las informaciones relativas a las condiciones económicas, sociales y de educación dentro de estos territorios. La omisión de estas informaciones relativas a las condiciones políticas no es involuntaria: es decir, los Estados que han aceptado la obligación de asegurar el desarrollo de las poblaciones de los territorios no autónomos en todos los ámbitos, no han aceptado la obligación de control en el ámbito político. El Comité de Información se ha encontrado con este obstáculo jurídico para poder cumplir con su función de control de la evolución política de los territorios no autónomos y no poder exigir a los Estados el suministro de esta información. A partir de 1960, la Resolución 1542, que contiene la “Declaración sobre el otorgamiento de la independencia de los países y pueblos coloniales”, a través de la cual el Comité de Información y la Asamblea General establecieron los territorios que se consideraban como no autónomos y que eran objeto del control del Comité. En este sentido, los territorios no autónomos están sujetos al control del Comité, en virtud del artículo 73 de la Carta, puesto que el régimen de control está sujeto a la calificación de territorio no autónomo. Pero el sometimiento al control del Comité debe contar con el consentimiento del Estado.

inspección, puede negar la posibilidad del envío de inspectores a su territorio. La excepción es la ejemplificada en la Resolución 687, de 3 de abril de 1991 del Consejo de Seguridad que impone un plan de inspecciones en Iraq, como condición para el restablecimiento de la paz y de la seguridad, en aplicación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas¹⁷⁹.

El tercer aspecto definidor es la finalidad del control internacional. El control se dirige a garantizar la aplicación del Derecho internacional, de manera que el papel del control internacional es fundamental porque se hace prevalecer el orden general internacional y se obliga a los Estados a adecuarse a las exigencias de la colectividad y a guiarse por los intereses generales en detrimento de los intereses particulares¹⁸⁰. Este aspecto permite corregir la aplicación individualista y descoordinada, que siempre genera divergencias en la ejecución y compromete la uniformidad en la ejecución de las normas y obligaciones jurídicas internacionales. LUKASHUK concibe el control como una condición esencial para el funcionamiento del Derecho internacional. En su opinión, por control se entiende el procedimiento de procesamiento de información llamado a determinar la adecuación del comportamiento de los sujetos a las normas de Derecho internacional¹⁸¹. El control internacional, en este sentido, lleva a cabo el principal cometido de asegurar la uniformidad y de contribuir al mantenimiento de la unidad orgánica de la comunidad, permitiendo una mejora progresiva de la administración internacional, en tanto que contribuye a un uso óptimo de las posibilidades que ofrecen las reglas

¹⁷⁹ Esta Resolución del Consejo de Seguridad 687 (1991), S/Res/687, junto a las Resoluciones S/Res/707 de 1991, S/Res/715 de 1991, S/Res/1060 de 1996, la S/Res/1115, de 1997, la S/Res/1134 de 1997, establecen la obligación de Iraq de permitir el acceso de inmediato, incondicional e irrestricto de la Comisión Especial a todos los lugares que la Comisión desee inspeccionar, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Esta Comisión Especial fue, posteriormente, reemplazada por la creación de un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, es decir, la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC), de acuerdo con la Resolución del Consejo de Seguridad 1284 (1999), S/Res/1284 (1999), de 17 de diciembre de 1999, como sistema reforzado de vigilancia y verificación permanentes.

¹⁸⁰ Ya en su momento, KAASIK indicó cual es la finalidad del control: "El rol del control es claro: el hacer prevalecer el ordenamiento general internacional y obligar a los Estados a conformarse con las exigencias de la colectividad, a dejarse guiar por los intereses generales, en detrimento de sus intereses particulares. Por otra parte, la aplicación individual y descoordinada conduce a divergencias en la ejecución y compromete la unificación pretendida por la norma, unificación que debe traducirse por uniformidad de ejecución. El control tiene la misión de asegurar esta uniformidad y de contribuir al mantenimiento de la unidad orgánica de la comunidad. El control permite, igualmente, una mejora progresiva de la administración internacional, puesto que tiene como objetivo permitir el uso, de la mejor manera, todas las posibilidades que ofrecen las normas internacionales". *Vid.* KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, *op. cit.*, p. 392.

¹⁸¹ *Vid.* LUKASHUK, I., "Control in Contemporary International Law", *op. cit.*, p. 5. Este profesor recuerda que muchos autores ven la esencia del control en el establecimiento del ámbito de conformidad del comportamiento de los sujetos a las normas de Derecho internacional. En este sentido, también MOHR, M., "Volkerrechtliche Fragen der Kontrolle von Abrüstungsverträgen", en *Staat und Recht*, n.º 3, 1987 y CHOWDHURY, T., *Legal Framework of International Supervision*, 1986.

internacionales¹⁸². En este sentido, un control, que funcione de una forma eficaz y que proporcione un clima de confianza entre la comunidad convencional, favorece el aumento del número e importancia de los mecanismos internacionales de control, gracias, precisamente, a la certidumbre de su ejecución constante y escrupulosa. Por esto, BERNATH reconoce un carácter psicológico del control, en el sentido que como el Derecho internacional no confiere mecanismos capaces de proporcionar una seguridad jurídica absoluta, es necesario desarrollar la confianza de los Estados, en el marco de la inviolabilidad de los tratados o, mejor dicho, en el marco de las reglas de Derecho internacional, cuya obligatoriedad no va más allá que la que responde a la regla fundamental del “*pacta sunt servanda*”¹⁸³.

Algún sector doctrinal incluye, equivocadamente, como finalidad del control, la sanción y/o los mecanismos de solución de controversias, cuando en realidad son consecuencias derivadas del ejercicio del control. Así, por ejemplo, CARREAU, para quien el control de la aplicación de las normas de Derecho internacional puede tener dos sentidos diferentes: por una parte, el control puede hacer alusión a los mecanismos que disponen los sujetos de Derecho internacional para asegurar el respecto recíproco de sus obligaciones internacionales; por otra parte, puede hacer referencia a los mecanismos de que disponen estos mismos sujetos para hacer cesar los incumplimientos del Derecho internacional¹⁸⁴. Si la noción de control internacional abarca estas dos situaciones, parece evidente que se deberá proceder a analizar la figura del control internacional en función de si existe o no violación del Derecho internacional. Es decir, a partir de esta concepción dualista del control internacional se diferenciará entre control de la aplicación y control del cumplimiento. En el primer caso, el control es de carácter preventivo, porque tiene como objetivo evitar una eventual infracción del Derecho internacional. En el segundo caso, el control interviene *a posteriori* y, en consecuencia, reviste el carácter de sanción o un modo de solución de una diferencia jurídica con el fin de obtener una reparación apropiada.

El cuarto aspecto definidor del control internacional es su articulación a través de un procedimiento complejo con dos partes bien definidas: por una parte, la determinación de los hechos/comportamientos y, por otra, la apreciación jurídica de los mismos en relación con las normas jurídicas que deben observarse. Evidentemente, este procedimiento confluye con un cúmulo de factores técnicos,

¹⁸² Vid. KAASIK, N., *Le contrôle international*, op. cit., p. 392.

¹⁸³ Vid. BERNATH, E., *Die internationale Kontrolle*, op. cit., p. 12. También, WEHBERG, H., “*Pacta sunt servanda*”, en *American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, pp. 775-786.

¹⁸⁴ Vid. CARREAU, D., “*Le contrôle de l’application des normes du droit international*”, en *Droit international*, 5ª edición, Pedone, París, 1997, pp. 528 y ss.

jurídicos, sociológicos y políticos, que sin duda contribuyen a la complejidad del procedimiento de control. Los principales condicionantes son: la propia actividad del control; el objeto a controlar; los entes que intervienen en el control y la red normativa que lo regula.

El quinto aspecto de la definición deriva de la actividad del control internacional *strictu sensu* sólo recae sobre aquellos entes que gozan de subjetividad internacional generalmente reconocida, es decir, fundamentalmente, Estados y organizaciones internacionales. La misma práctica internacional pone de manifiesto el protagonismo del Estado como el principal sujeto internacional receptor de los resultados de la actividad de control. El control internacional presupone la existencia de un mecanismo de derecho que se ejerce sobre la actividad de los sujetos internacionales. Concretamente, se trata de una especie de verificación de la concordancia entre la actividad de los sujetos obligados y los términos de la convención que regulan la actividad y la reglamentan. No se trata, por lo tanto, de un simple control llevado a cabo sobre los hechos o situaciones, que no se rigen por una regla internacional de origen convencional, puesto que su realización no constituye una obligación estricta para los sujetos sometidos al control.

El último aspecto definidor se refiere al canon de valoración en la actividad de control internacional. El control se refiere al parámetro de referencia jurídica sobre el cual se desarrolla la actividad de evaluación y permite la adopción de un juicio de valoración sobre la conformidad de la conducta estatal con reglas jurídicas¹⁸⁵.

Estos aspectos del control internacional son plenamente válidos para el sector en el que se centra la presente investigación, es decir, su ejercicio en la aplicación de las convenciones multilaterales de protección del medio ambiente. Por lo tanto, estos aspectos definidores del control van a considerarse para proceder al estudio del control colectivo de la aplicación y cumplimiento de los

¹⁸⁵ El canon de valoración podría constituirse en cánones de valoración de carácter político, jurídico o moral. En caso de ser de carácter político o moral, se hablaría de un control político o moral, no jurídico, cuyos resultados, no obstante, pueden asemejarse al resultado del control jurídico, por ejemplo, cuando interviene la opinión pública internacional. CASSESE y CHARPENTIER, por otra parte, se plantean la problemática de aceptar o no los cánones de valoración proto-jurídicos o de *soft law*. Al respecto, estos profesores entienden que dada la indefinición de nuevas fuentes del Derecho internacional, así como los factores de cooperación, la conformidad de la conducta de los Estados a estas reglas, se incluiría en el ámbito de aplicación del control internacional. *Vid.* CASSESE, A., *op. cit.* y CHARPENTIER, J., "Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats", en *RCADI*, 1983, t. IV, vol. 182, p. 172.

compromisos internacionales asumidos a través de las convenciones multilaterales¹⁸⁶.

B) Los elementos del control internacional

La noción de control internacional, aparece delimitada por la concurrencia de cuatro elementos: un elemento teleológico, que se concreta en el objetivo inmediato de promover el cumplimiento efectivo de ciertas pautas de conducta; un elemento material o el conjunto de normas jurídicas internacionales objeto de garantía por el control internacional¹⁸⁷; un elemento formal, es decir, las normas que rigen el procedimiento del control y un elemento subjetivo, representado por la titularidad pasiva o activa del ejercicio del control.

El elemento teleológico del control se centra en el cumplimiento de los Estados respecto a sus obligaciones internacionales, especialmente, de aquéllas de origen convencional¹⁸⁸. El objetivo de las actuaciones de control puede consistir también, en Derecho internacional, en el ajuste a pautas protojurídicas o incluso a orientaciones apoyadas mayoritariamente, pero sobre las que existe desacuerdo en el seno de la sociedad internacional.

El elemento material es el conjunto de normas materiales que definen las obligaciones de los Estados en un determinado ámbito de regulación del Derecho internacional y se constituyen en el parámetro de referencia jurídico para la evaluación de la compatibilidad del Derecho internacional y el Derecho nacional.

En cuanto al elemento formal se concreta en la regulación de las actuaciones por disposiciones de carácter internacional, incluido el eventual auxilio de principios generales de Derecho, que definen la previsión y definición del ejercicio del control.

¹⁸⁶ En este sentido, CASSESE distingue entre: el control con relevancia internacional, en el cual a pesar de estar contemplado en una norma del ordenamiento jurídico internacional, el control se ejerce por un Estado o por una organización internacional en relación con la actividad de un individuo; y el control internacional, que tiene su virtualidad en el ámbito de las organizaciones internacionales, con el fin de obtener el cumplimiento de las normas propias de los ordenamientos internos de estos entes. *Vid.* CASSESE, A., *op. cit.*, pp. 7-18 y VALTICOS, N., *op. cit.*, pp. 332-353.

¹⁸⁷ Sobre esta actividad, *vid.* FISCHER, W., "The verification of international conventions on protection of the environment and common resources: a comparative analysis of the instruments and procedures for international verification with the example of 13 conventions", en *Berichte des Forschungszentrums Jülich, Programmgeceppe Technologiefolgen*, 1991; LANCHBERRY, J., "Verification of Environmental Agreements", en ALTMANN, J., STOCK, T., STROOT, J. P. (eds.), *Verification after the Cold War*, Amsterdam, 1994; y AUSUBEL, J. H., VICTOR, D. G., "Verification of International Environmental Agreements", en *Annual Review on Energy and Environment*, 1992.

¹⁸⁸ La práctica internacional desborda la clasificación procedente del Derecho público interno, entre "control de legalidad o de ley", encaminado a la efectiva aplicación de las reglas jurídicas, y "control de oportunidad" o de mérito, que persigue una acomodación a consideraciones de este carácter.

Finalmente, el elemento subjetivo viene representado por la atribución de la legitimación activa y pasiva del ejercicio del control.

1. El elemento teleológico del control internacional

La finalidad del control internacional es el cumplimiento de los tratados internacionales para evitar la producción de un incumplimiento constitutivo de un ilícito internacional. Para proceder al estudio del elemento teleológico es necesario examinar las diferentes funciones del control. Es decir, el procedimiento de control varía dependiendo de la norma objeto de control pero, en general, el resultado es la promoción de la observancia, por parte de un Estado, de los cánones internacionales de comportamiento.

Desde la perspectiva de la doctrina clásica del control internacional, las funciones del control internacional son la verificadora o de constatación y la correctora. La constatación de la violación se presenta, para algunos autores como A. CASSESE, como la función primordial y genérica del control¹⁸⁹, a la cual se unen otras funciones, como la función preventiva y la función promocional¹⁹⁰. Si bien este profesor excluye la función sancionadora del control, reconoce su íntima relación por cuanto el control es presupuesto necesario para llevar a cabo la sanción y ésta, en cierto modo, otorga eficacia práctica al control.

Sobre la base de los elementos que configuran el control internacional, los Estados han atribuido al control internacional cuatro funciones principales, que no se excluyen, sino que aparecen de forma sucesiva y complementaria durante toda la actividad de control. Estas funciones son: la preventiva, la verificadora, la promotora y la correctora.

1.1. La función preventiva

La función preventiva consiste en "... disuadir a los Estados de actuar de forma contraria al canon de valoración al cual deben acomodar su conducta"¹⁹¹. El efecto disuasorio se obtiene por una parte, del temor efectivo de los Estados a las

¹⁸⁹ Vid. CASSESE, A., *op. cit.*, pp. 173 y 174.

¹⁹⁰ CASSESE añade otras funciones específicas a la función genérica de constatación: la constatación de una eventual infracción de la norma internacional, como función genérica de comprobación; la remoción de las dificultades en el cumplimiento de la norma; la prevención del incumplimiento de la norma; y la recomendación de sanciones para los casos de incumplimiento. La función de prevención es, para CASSESE secundaria, porque a su entender el control internacional actúa esencialmente *a posteriori*, es decir, una vez se ha producido la conducta contraria a la norma. Vid. *ibidem*, pp. 174-180.

¹⁹¹ M. VOELCKEL entiende que no se puede sostener que lo importante, en materia de control, sean las constataciones de las irregularidades, sino el hecho que la existencia misma de un control disuade el

consecuencias jurídicas y políticas que puedan adoptar al respecto el resto de Estados a través del derecho (derivando la actividad de control a otras figuras como la responsabilidad internacional, contramedidas y sanciones) o a través de mecanismos extrajurídicos (fundamentalmente, la opinión pública)¹⁹²; y, por otra, de la convicción de los Estados de respetar y hacer respetar el derecho y, precisamente, esta misma convicción sirve para que otros Estados cumplan sus obligaciones jurídicas, al comprobar que el resto de Estados también cumplen. En la función preventiva, se disuade a los Estados de actuar en contra de lo estipulado por la norma¹⁹³.

El control, por lo tanto, no sólo tendrá la función de corrección con posterioridad a la determinación de la infracción o incumplimiento, sino que su función más importante es la de prevenir los incumplimientos.

1.2. La función de verificación

El control internacional no sólo tiene la función de velar por la aplicación de la norma u obligación jurídica internacional, sino también asegurar su cumplimiento¹⁹⁴. El control internacional opera cuando se aprecia un comportamiento, activo u omisivo, del Estado respecto a la norma jurídica que le vincula jurídicamente. Frente a este comportamiento se activa el mecanismo de control comprobando que la conducta del Estado se acomoda al canon de valoración establecido. En caso contrario, se identificará la violación y se diferenciará de otras situaciones complejas no constitutivas de infracción, y se determinará el autor de la violación. En este sentido, la función de verificación del control internacional consta de una fase de comprobación y una fase de determinación del autor de la violación.

Algunos procedimientos se establecen con el fin, precisamente, de detectar eventuales violaciones de los tratados internacionales y permiten el procesamiento efectivo de datos y su posterior análisis. Dicho análisis organizado con estándares determinados facilitan, posteriormente, la apreciación jurídica o la identificación

cometer estas irregularidades. Vid. VOELCKEL, M., "L'inspection en l'Antartique", en FISHER, G., VIGNES, D., (eds.), *L'inspection internationale*, Bruylant, Bruselas, 1976, p. 237.

¹⁹² Vid. LAZAREV, M. I., "On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States", *op. cit.*, p. 21. Este autor entiende que tanto la opinión pública, como las organizaciones no gubernamentales han contribuido a un nuevo concepto de control a través de la asistencia en el establecimiento de los hechos, asistencia en el cumplimiento de obligaciones y la prevención de la frustración en la realización de los objetivos comunes.

¹⁹³ Vid. CONDORELLI, L., "L'évolution des mécanismes visant à assurer le respect du droit international", en *Mélanges offerts à Hubert Thierry, L'évolution du Droit International*, ed. Pedone, París, 1998, pp. 127-134.

del comportamiento en relación con la norma jurídica de referencia y la determinación del autor de la violación.

En el procedimiento de control, la constatación del hecho ilícito, en realidad, se dirige a promover la publicidad del hecho como instrumento para inducir al Estado a poner fin a su comportamiento ilícito. El conocimiento de la opinión pública de esta infracción provocará, sobre el Estado autor de la misma, una presión para restablecer la situación jurídica turbada. Esta finalidad resulta implícita a este procedimiento y no adquiere un relieve específico y autónomo. Es decir, en realidad, esta finalidad se realiza a través de la actividad procedimental del órgano controlador porque se origina, por ejemplo, mediante la adopción de una recomendación solicitando al Estado infractor a cesar con su comportamiento.

La función del control internacional, en este sentido, no sólo es la constatación del hecho ilícito, sino también la solicitud de la remoción de la situación jurídica afectada. Es decir, numerosos tratados internacionales que establecen procedimientos internacionales de control asignan, expresamente, como enfoque específico e institucional, el que deriva de la eventual infracción de la norma material del tratado, cometida por un Estado Parte e invitan, mediante la formulación de recomendaciones o actos similares, a poner fin al incumplimiento constatado¹⁹⁵.

Los procedimientos de control han sido instituidos, en el ámbito internacional, para ejercer una tutela de respeto a los cánones de valoración que poseen un carácter obligatorio para salvaguardar la norma convencional. Estos procedimientos, como se verá en el Capítulo IV, en relación con la protección del medio ambiente, pueden ser diversos, desde el examen de informes estatales, las inspecciones o incluso, los procedimientos de carácter contencioso¹⁹⁶. En consecuencia, el control se basa en la función de detección de infracciones de las normas y obligaciones jurídicas convencionales con un efecto complementario de remoción de determinados comportamientos contrarios al logro del cumplimiento

¹⁹⁴ Vid. BOTHE, M., "International Obligations, Means to secure Performance", en BERNHARDT, R. (Dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, fasc. 1, Amsterdam, 1981.

¹⁹⁵ Sobre esta cuestión, vid. ROSENNE, S., *Breach of Treaty*, Cambridge Grotius Publishers, 1985.

¹⁹⁶ En este sentido, por ejemplo, existen tratados internacionales, sobre todo en el ámbito de la protección de los derechos humanos, que instituyen procedimientos de control con carácter contencioso, pero con una particularidad: en un determinado estadio del procedimiento, generalmente en la fase de instrucción, el órgano controlador, cesa en su función de determinar el comportamiento del Estado encausado y de la legitimidad, para asumir la competencia de promover entre las Partes, una eventual solución amistosa, dirigida a resolver, a través de la negociación, la causa que inició el procedimiento de control, reorientando el comportamiento del Estado encausado al respeto de la norma material convencional. En caso de no consentir a este recurso amistoso, el órgano controlador procederá a su actividad, formulando su valoración del comportamiento infractor y adoptando las pertinentes recomendaciones para que el Estado controlado cese en su incumplimiento.

de los tratados internacionales. La remoción se dirige a corregir determinados comportamientos estatales contrarios a los intereses convencionales, sin necesidad de recurrir a medios coercitivos o a la institución de la responsabilidad internacional¹⁹⁷. Desde esta perspectiva, el control internacional actúa como sucedáneo de determinadas figuras tradicionales del Derecho internacional público, que no son deseables por los Estados, quienes pretenden evitar la relevancia internacional de sus infracciones.

1.3. La función de promoción

A través de esta función, el control internacional pretende remover los obstáculos que surgen en la aplicación de las normas jurídicas internacionales y favorecer su cumplimiento mediante mecanismos asistenciales. De entre los posibles mecanismos que contribuyen a otorgar esta función promotora al control destacan, principalmente, la interpretación y cooperación.

En relación con la interpretación, el órgano de control lleva cabo esta actividad en el momento de contrastar la conducta estatal con el canon de referencia, a través de apreciaciones jurídicas que permiten aclarar dudas sobre la lectura del canon, realizar valoraciones diversas de las actuaciones y reglas, en función de diferentes condicionantes. La interpretación permite establecer el sentido de la norma, clarificar su contenido y determinar su alcance, favoreciendo actuaciones o comportamientos futuros conformes con el canon de referencia.

La cooperación, como segundo mecanismo que contribuye a la función de promoción del control internacional, permite una convergencia de posturas y la comprensión mutua de condicionantes del correcto cumplimiento de los cánones jurídicos de referencia. La cooperación promovida desde el control internacional facilita aproximar posturas políticas y jurídicas que redundan en la creación de nuevas situaciones de hecho o de derecho tendentes a mejorar el grado de cumplimiento de los Estados de sus respectivas obligaciones jurídicas.

A través de la obligación de los Estados de rendir explicaciones sobre la aplicación de las prescripciones de las organizaciones internacionales¹⁹⁸, se pueden detectar las dificultades que han originado la infracción o del retraso en la aplicación o cumplimiento de las obligaciones jurídicas. Con esta información se procede a realizar actuaciones de asistencia para adecuar el comportamiento del

¹⁹⁷ Vid. DUPUY, P. M., "International Control and State Responsibility", *op. cit.*, pp. 310 y ss.

¹⁹⁸ Vid. VALTICOS, N., "L'action des organisations internationales, le contrôle", *op. cit.*, pp. 340 y ss.

Estado infractor a la norma internacional, incentivando así la asociación entre la cooperación internacional y la promoción del derecho¹⁹⁹.

El desarrollo de la cooperación internacional a través del control se realiza individualmente, aportando asistencia técnica o financiera a los Estados para soportar las dificultades que les supone la adecuación a la norma u obligación jurídica internacional²⁰⁰; o a través del esfuerzo colectivo de reflexión presentando balance de la aplicación de una determinada norma, teniendo en cuenta tanto los problemas imprevistos que se hayan podido encontrar en este proceso de adecuación de la norma u obligación internacional, como las soluciones que se han podido aportar y las consiguientes adaptaciones normativas, integrando aquellos aspectos derivados de la experiencia en la aplicación de la norma u obligación internacional²⁰¹. En este sentido, el control también ejerce una función de coordinación, es decir, su eficacia depende del ámbito cuantitativo y cualitativo del control, en orden a garantizar la estabilidad del acuerdo de las Partes, poniendo de manifiesto las respectivas normas y procedimientos de aplicación²⁰².

En ocasiones, la acción que ejerce la organización internacional sobre el desarrollo de la cooperación internacional en el ámbito establecido por el tratado constitutivo se apoya, directamente, sobre el objetivo del control: este es el caso de las organizaciones económicas donde los informes que cada Estado debe presentar, para la defensa de su política en relación con los principios de la organización, se contrastan entre ellos para permitir a la organización determinar las líneas generales de la situación económica mundial, las causas de desequilibrio, las perspectivas de evolución y así poder recomendar a cada Estado los medios apropiados para afrontar la situación. Mediante el control, la organización desarrolla la cooperación internacional, pero su acción va más allá: en efecto, en la medida en que la organización debe determinar el estado de la economía mundial mediante la confrontación de los informes recibidos por sus miembros, el control cumple con una nueva función, es decir, la de programación internacional, que, precisamente, sustituye la noción de servicio público internacional.

¹⁹⁹ La función de promoción del Derecho es muy importante y está relacionada con el carácter preventivo que reviste el control internacional. O. YOUNG entiende que "... el control es capaz de jugar un papel significativo en la estimulación del cumplimiento (de las normas de Derecho internacional), incluso en ausencia de instituciones desarrolladas para imponer sanciones". Vid. YOUNG, O., "Compliance in the International System", en *International Law: A Contemporary Perspective*, 1995, p. 107.

²⁰⁰ Vid. BOTHE, M., "International Obligations, Means to secure Performance", en BERNHARDT, R. (Dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, fasc. 1, Amsterdam, 1981.

²⁰¹ Vid. CONDORELLI, L., "L'évolution des mécanismes visant à assurer le respect du droit international", *op. cit.*, pp. 129 y ss.

²⁰² Vid. VAN DIJK, P., "Normative Force and Effectiveness of International Norms", en *German Yearbook of International Law*, n.º. XXX, 1987, pp. 32 y ss.

1.4. La función de corrección

La función de corrección del control internacional opera cuando se constata una violación del parámetro normativo y se requiere una rectificación del comportamiento infractor del Estado/s responsable/s. Esta función también puede revestir cierto carácter preventivo, cuando los Estados se adecuan a las normas jurídicas internacionales como resultado de la existencia de la amenaza de mecanismos correctivos. El último objetivo del control internacional es asegurar la observancia de las normas jurídicas internacionales. Las infracciones, en consecuencia pueden ser corregidas a través de la persuasión o de la presión, incluso con la amenaza de imposición de medidas coercitivas o sancionadoras, como por ejemplo, medidas de suspensión de determinados derechos y privilegios convencionales que comportan implicaciones financieras o la expulsión. La presión puede llevarse a cabo mediante, por ejemplo, la publicación de los informes conclusivos realizados por el órgano de control, poniendo en evidencia al Estado responsable del comportamiento o situación irregular o mediante la negociación de una solución amistosa entre el Estado y el órgano de control, etc., sin llegar a usar o al menos, con carácter excepcional, el *ultimum remedium* de las sanciones.

1.5. Otras funciones específicas del control internacional

El control cumple otras funciones de especial relevancia como la de reforzar la integración del orden jurídico internacional; la de desarrollar la cooperación internacional y, por último, la de diseñar la gestión de los “servicios públicos internacionales”²⁰³.

La función de reforzar la integración del ordenamiento jurídico internacional resulta, en parte, complemento de las funciones anteriores. La función promotora del control tiende a proyectarse en el futuro, en tanto que la presión que ejerce sobre los Estados, les obliga a observar determinados comportamientos, que hasta entonces quizás no estaban dispuestos a consentir, como por ejemplo, la exigencia de explicar los motivos de su reticencia. De esta manera, los Estados ceden progresivamente, a causa de esta presión y atienden a la aplicación de las normas de Derecho internacional. Pero, más allá del ámbito convencional, el control puede también jugar un rol más novedoso, como es el de consolidar el llamado derecho

²⁰³ Vid. CHARPENTIER, J., “Le contrôle par les organisations internationales de l’exécution des obligations des Etats”, *op. cit.*, pp. 226 y ss.

de textura flexible o de *soft law*²⁰⁴. En este sentido, el control puede propiciar el seguimiento y la evaluación del proceso de aplicación de las resoluciones de organizaciones internacionales, de programas, de estrategias, permitiendo así contribuir a que los Estados se conformen a sus disposiciones. El control aporta un cierto grado de eficacia, en tanto que estas resoluciones no pueden basarse en su valor jurídico intrínseco. Con el control, la organización internacional compensa, en cierta medida, su déficit legislativo y apoya la integración internacional.

La función de integración del ordenamiento jurídico internacional también se garantiza cuando, ante la persistencia del comportamiento estatal infractor y tras haber adoptado las pertinentes recomendaciones para la remoción de este comportamiento, el procedimiento de control genera la imposición de una sanción. En este caso, el órgano de control no se limita a constatar las eventuales infracciones de las normas convencionales y de solicitar su remoción, sino que también se le confiere una función sancionadora, en el caso hipotético de que el Estado destinatario de la solicitud de remoción no se adhiera a la invitación de cesar en su comportamiento. Esta actividad sancionadora se presenta distinta a la actividad propiamente de control, porque la sanción es una de las eventuales consecuencias del ejercicio del control internacional, pero ambas se encuentran indisolublemente relacionadas y, fundamentalmente, por dos motivos: uno, porque la operación de control constituye el presupuesto necesario e indefectible de la eventual imposición de una sanción; y, dos, porque la actividad sancionadora permite otorgar eficacia y operatividad al control, por cuanto la previsión de la posibilidad de que el órgano controlador decida recurrir, directa o indirectamente, a una sanción, confiere, generalmente, al resultado del control una eficacia práctica²⁰⁵.

Otra función del control internacional es la de desarrollo de la cooperación internacional. El control nace a raíz de la voluntad de los Estados de institucionalizar su cooperación o bien para el desarrollo armonioso de la interdependencia de los Estados. El respeto de las reglas de derecho no es más que

²⁰⁴ Sobre esta cuestión, *vid.* CHINKIN, C., "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", en *ICLQ*, n.º 38, 198 y también, DUPUY, P. M., "Soft Law and the International Law of the Environment", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, n.º 2, 1991.

²⁰⁵ No obstante, la eficacia que parece conferir la sanción al procedimiento de control en aras de garantizar los objetivos e intereses convencionales, no es transferible a todos los ámbitos del Derecho internacional público. En el caso de la protección internacional del medio ambiente, por sus caracteres específicos, la sanción no siempre es el mecanismo determinante para reafirmar la eficacia del control. En este sentido, y como se verá posteriormente, en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, los mecanismos de control tienen una virtualidad y eficacia propias, sin necesidad de recurrir al uso de sanciones. Naturalmente, eso no quiere decir que no existan infracciones del Derecho internacional ambiental de origen convencional, sino que la respuesta a un posible incumplimiento no se resuelve con la sanción, sino con el refuerzo del control internacional.

un medio a través del cual obtener esta cooperación. La norma jurídica, obligatoria o promotora, traduce los objetivos a través de los cuales los Estados han decidido someterse voluntariamente. El control, en este sentido, permite evaluar los resultados obtenidos, las dificultades acaecidas en el proceso y las mejoras a aportar a la norma, así como asistir a los Estados en el progreso de la vía de la cooperación²⁰⁶.

Finalmente, es oportuno hacer referencia a la función de evocar la gestión de los servicios públicos internacionales. La actividad controlada se relaciona con una problemática de interés internacional, a la que los Estados individualmente, movidos por sus propios intereses e incapaces de alcanzar las políticas de otros Estados, no pueden aportar una solución suficiente. Gracias al control, las organizaciones internacionales pueden aportar una visión global de la situación y ejercer una acción poniendo en marcha una misión de servicio público internacional. No obstante, la actividad de estas instituciones puede obstaculizarse por el ejercicio de los poderes estatales, en tanto que el Estado es reticente a la intervención de una organización o institución internacional en ámbitos que pueden afectar sus intereses soberanos²⁰⁷. El mecanismo, precisamente, para superar este obstáculo es el ejercicio del control internacional. Los Estados deben, mediante un acuerdo internacional, imponer a sus sistemas un control estricto de todas sus actividades y, simultáneamente, ellos mismos deben someterse al control de la organización o institución internacional, con el fin de verificar si los nacionales se adecuan a las obligaciones derivadas del control nacional. La organización o institución confronta los resultados obtenidos de todos los Estados y puede, en consecuencia, tomar las medidas necesarias o advertir a aquellos Estados que no garantizan suficientemente la protección de los objetivos convencionales y la aplicación o cumplimiento de normas y obligaciones internacionales²⁰⁸. En este sentido, la actividad de la organización o de la institución internacional representa una solución de reemplazo o un paliativo que,

²⁰⁶ AGUILAR NAVARRO, en su artículo "Aspectos Generales del control internacional", *cit. supra*, p. 84, establece entre las funciones que ejerce el control internacional las siguientes: velar por la defensa de la solidaridad de los vínculos colectivos; impedir que ningún miembro perjudique esa solidaridad ni atente al especial *status* que los demás miembros tienen como partícipes en la misma; hacer que la citada colectividad estimada como ente diferenciado y superior a los miembros que la integran, no actúe de espaldas a los mismos, creándose unos propios fines, en divorcio total de los que encarnan los sujetos incluidos en la colectividad.

²⁰⁷ *Vid.* AGUILAR NAVARRO, M., "Intervención y organización internacional", *op. cit.*, pp. 467 y ss.

²⁰⁸ *Vid.* KHLESTOV, O. N., "The Origin and Prospects for Development of Control over Compliance with International Obligations of States", *op. cit.*, pp. 23 y ss.; y también, LAZAREV, M. I., "On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States", en *ibidem*, pp. 17-22.

sobre el ejercicio de la soberanía del Estado²⁰⁹, sustituye la gestión de una actividad de interés general por una colaboración entre los Estados y la organización o institución mediante el ejercicio del control internacional. Para que esta colaboración pueda funcionar correctamente se requiere la participación del Estado y la convicción de que sus intereses particulares convergen con el interés general: este es el caso, por ejemplo, de la protección del medio ambiente²¹⁰.

2. El elemento material del control internacional

El elemento material del control es el configurado por el conjunto de normas materiales que definen las obligaciones de los Estados y que son, asimismo, el punto de referencia jurídico para la evaluación de la compatibilidad del Derecho internacional y el Derecho nacional²¹¹. El control internacional para poder ser llevado a cabo presupone la existencia de una regla material que constituye, para el sujeto sometido a control, el paradigma normativo al cual debe adecuarse y, que por otra parte sirve al ente controlador para poder evaluar el comportamiento concreto de este sujeto al que se va a controlar.

El canon de valoración en el ordenamiento internacional más frecuentemente utilizado por los órganos internacionales es el constituido por normas internacionales. Pero sólo se trata de normas internacionales de origen convencional: de hecho, no se ha instituido algún órgano o ente internacional encargado de vigilar la observancia de las normas consuetudinarias o de los principios generales. Esto es así, precisamente, porque los Estados, en la regulación de mecanismos internacionales de control se basan en una actitud cautelosa. Esta cautela les ha inducido a sustraer de la función controladora normas y principios de distintas materias que no son escritos y, por lo tanto, tienen un contenido mucho más indeterminado y elástico, siendo susceptibles de

²⁰⁹ Sobre esta cuestión, BATESON, M. C., "Beyond Sovereignty: An Emerging Global Community", en WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990.

²¹⁰ Si se permitiera a la organización o institución internacional intervenir, directamente y con un alto grado de eficacia, en las actividades de servicio público internacional, obtendría autoridad sobre los particulares, siempre, claro está, que los Estados hayan renunciado a estas mismas competencias a favor de la organización o institución internacional. En este sentido, la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, en su artículo 153, atribuye a la Autoridad de los Fondos marinos, entre otras, funciones de control que le permiten llevar a cabo una actividad de inspección sobre todas las instalaciones que se utilicen en las actividades que se realizan dentro de la zona. *Vid. Doc. A/CONF.62/122*.

²¹¹ Al respecto consultar a EBBESSON, J., *Compatibility of International and National Environmental Law*, Londres, 1997 y en el ámbito de protección internacional del medio ambiente, *vid. BASSE, E. M.*, (ed.), *Environmental Law: from International to National Law*, Gadjura, Kobenhavn, 1997. También, HANF, K., UNDERDAL, A., "Domesticating International Commitments: Linking National and International Decision Making", en UNDERDAL, A. (ed.), *The Politics of International Environmental Management*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1998, pp. 149-170.

comportar, a favor del ente controlador, un notable margen de discrecionalidad en la valoración del comportamiento del sujeto controlado. Otro motivo para fundamentar la exclusión de normas y principios no escritos de la actividad del control internacional reside en que su identificación presupone necesariamente una particular competencia jurídica propia de un tribunal internacional, pero no de los órganos internacionales de control. Por este motivo, los Estados han estimado oportuno restringir la acción de control a los tratados internacionales: la norma convencional ofrece una doble ventaja al respecto, su realización limitada y su configuración definida y precisa en razón de su naturaleza de regla escrita.

Otra posibilidad es que alguna norma contenida en los acuerdos internacionales se concrete en parámetros utilizables por un control no propiamente internacional, en cuanto se desarrolla en el ámbito de una organización interestatal y se dirige a garantizar normas que no producen efectos en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional, sino en el ordenamiento interno del ente. Se trata de normas contenidas en los tratados constitutivos de alguna organización intergubernamental que disciplinan aspectos del funcionamiento interno de estos entes.

En algunos casos, el canon de control, al que se encuentran sometidos los Estados y que el órgano controlador utiliza como parámetro de valoración de los comportamientos estatales, constituye una regla sin valor jurídico obligatorio en el ordenamiento internacional: se trata de normas que poseen un valor de canon internacional más de carácter de ética social que jurídica. La característica de estos cánones es su concreción en una regla de comportamiento que el grupo de Estados –después de estar sometidos a presiones procedentes de órganos internacionales– está dispuesto a respetar, sin necesidad de que la regla revista el valor de norma jurídica y sin que ningún impedimento vete el vínculo moral y político que poseen estas normas.

También en el caso de algunas normas relativas a la protección del medio ambiente se produce, en menor medida, esta circunstancia, sobre todo, a partir de los grandes eventos mundiales medioambientales que supusieron un gran impulso de las declaraciones ambientales. Sin embargo, en materia de derechos humanos, la implantación de estas normas mediante el vínculo político-moral parece ser más importante que en materia ambiental²¹², en la cual las declaraciones se quedan en

²¹² Un buen ejemplo de esta circunstancia es el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que proclama el derecho de toda persona a participar en los asuntos públicos de su país, directamente o indirectamente, a través de representantes libremente escogidos. Este artículo, como muchos otros de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no ha conocido una aplicación efectiva, sino que se ha recogido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos

eso, es decir, en meros compromisos políticos. Probablemente, cuando se hable de normas de *soft law*, será preciso tener en cuenta un distinto nivel de compromiso en la aplicación de estas normas, sin valor jurídico vinculante, en función de la materia que se trate²¹³. Naturalmente, la implantación de estas normas está condicionada por su más o menos reciente creación y el consecuente impacto en la concienciación de la sociedad internacional.

Estas reglas consagradas por escrito mediante declaraciones o resoluciones adoptadas solemnemente por organizaciones o conferencias internacionales²¹⁴, sin valor jurídico obligatorio, se recogen en instrumentos jurídicos obligatorios o en convenciones internacionales, en donde el órgano de control aplica el tratado, aunque los Estados no hayan ratificado el texto y utilizando las normas, no desde un punto de vista jurídico obligatorio sino como normas complementarias que ayudan a precisar y a especificar los principios generales que rigen en la ética social internacional. En cualquier caso, el órgano controlador no se limita a aplicar los preceptos escritos, sino que acude a otros preceptos que ayudan a completar o a especificar el contenido de estas disposiciones.

Las normas jurídicas internacionales pueden prohibir o permitir un determinado contenido del derecho interno de los Estados o pueden, simplemente, establecer un procedimiento específico o una determinada política para llevar a cabo en el ordenamiento interno estatal. Tanto las órdenes como las prohibiciones se configuran como una clase de restricción a las actividades de los Estados. Las normas de conducta establecen qué sujeto, si un Estado o un particular, debe abstenerse o no de un determinado comportamiento.

En el estudio de la norma material, se puede acudir a la distinción establecida por la Comisión de Derecho Internacional²¹⁵. En aras a lograr una mejora en el proceso de aplicación de las obligaciones internacionales, la Comisión de Derecho Internacional, en su Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados, distingue entre dos clases de obligaciones

Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966 (Resolución 2200 A(XXI) de la Asamblea General). De esta manera, el artículo de una declaración puede encontrar su positivización jurídica en un tratado internacional, fuentes de obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados que han prestado su consentimiento al efecto. En el mismo sentido se podría plantear la misma cuestión en relación con algunos principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

²¹³ Sobre esta cuestión, *vid.* CHINKIN, C., "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", en *ICLQ*, n.º. 38, 1989; también, DUPUY, P. M., "Soft Law and the International Law of the Environment", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, n.º. 2, 1991.

²¹⁴ Por ejemplo, la Declaración de Estocolmo de 1972 o la Declaración de Río de 1992, ambas impulsadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, *cit. supra*.

²¹⁵ *Vid.* "Sexto Informe sobre Responsabilidad del Estado", por AGO, R., Relator Especial, en *ILC Yearbook*, vol. II, 1977 y también *vid.* COMBACAU, J., "Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponses", en VV.AA., *Mélanges offerts à Paul Reuter*, París, 1981, pp. 181 y ss.

internacionales, las obligaciones de comportamiento y las obligaciones de resultado²¹⁶.

Las obligaciones de comportamiento se definen como una obligación que debe cumplirse a través de una acción, conducta o mecanismos, específicamente determinados por la misma obligación internacional²¹⁷. En este sentido, las obligaciones de comportamiento tienden a orientar el comportamiento del sujeto de Derecho hacia la realización de un determinado objetivo.

Por otra parte, la Comisión entiende por obligación de resultado una obligación internacional que requiere al Estado asegurar una determinada situación, específicamente de resultado, y deja una completa libertad con relación a la elección de los medios para la consecución del resultado prescrito en la obligación internacional²¹⁸. En otros términos, la distinción hace referencia a la cuestión de si la obligación internacional requiere la acción u omisión de un determinado acto o el establecimiento o mantenimiento de una determinada situación.

JEAN CHARPENTIER entiende que “Cuanto menos precisa sea la obligación, más se desarrolla la importancia del control”²¹⁹ porque los Estados tienen un margen de apreciación más importante en la aplicación de la norma internacional. El control internacional de la aplicación de los tratados internacionales ambientales se va a desarrollar según las modalidades más flexibles y más programáticas en el plano internacional. En este sentido, el poder discrecional del Estado en el proceso de ejecución de una obligación internacional no puede repercutir en el poder discrecional del órgano internacional en el ejercicio del control, es decir, que el poder discrecional del órgano de control es inversamente proporcional a aquél que posee el Estado en la ejecución de su obligación internacional²²⁰. Dicho de otra forma, cuanto menos se restringe la discrecionalidad estatal por la obligación estatal, más se restringe esta discrecionalidad por el ejercicio del control²²¹.

²¹⁶ Vid. Art 12 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado, 2001, 53º período de sesiones, *Yearbook of the International Law Commission, 2001*, vol. II, Part Two. También ver los casos *A15 (IV)* y *A24*, (1998) *Islamic Republic of Iran v. United States of America*, 32 *Iran-U.S.C.T.R.*, 115 y en el Caso *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *I.C.J. Reports 1997*, p. 7, at p. 77, para. 135, la Corte Internacional de Justicia se refirió a que las Partes habían aceptado obligaciones de comportamiento, obligaciones de actuar y obligaciones de resultado.

²¹⁷ Vid. “Sexto Informe sobre Responsabilidad del Estado”, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 20 y ss.

²¹⁹ Vid. CHARPENTIER, J., “Le contrôle par les organisations internationales de l’exécution des obligations des Etats”, *op. cit.*, p. 172.

²²⁰ Vid. BRIERLY, J. L., *The Basis of Obligation in International Law*, *op. cit.*, pp. 85 y ss.

²²¹ Sobre esta cuestión, vid. LETTIERI, *Il poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1948.

En el ordenamiento estatal, a diferencia del ordenamiento jurídico internacional, no siempre el parámetro de control se basa en una regla preconstituida, ni en un esquema preconstituido, objetivo y preciso, pero se asume el carácter de canon de comportamiento amplio y elástico, susceptible de ser ejercitado de distintas formas. De manera que, en ocasiones, esta actuación espontánea de los órganos estatales puede otorgar tal libertad que, a veces, incluso puede llegar a rozar los límites de la arbitrariedad²²².

Paradójicamente, en este sentido, el ordenamiento internacional parece presentar un parámetro de referencia mucho más objetivo e imparcial. Correlativamente, la libertad de valoración del ente controlador se presenta notablemente reducida sometida a su vez a la individualización del contenido llevado a cabo por el Estado con respecto al cual se realiza la actividad de control. El órgano controlador debe atenerse al canon normativo, no sólo predeterminado, sino también detallado y preciso. En cualquier caso, el parámetro de control puede ser en gran medida prefijado de forma general, requiriendo una precisión y una especificación ulterior por parte del órgano encargado del control internacional²²³.

3. El elemento formal del control internacional

La norma jurídica que disciplina el control internacional tiene un origen convencional y constituye el elemento formal del control de los tratados internacionales. Es decir, el control internacional se contempla siempre y exclusivamente desde una norma internacional de carácter convencional o bien, de una norma adoptada en virtud de los procedimientos previstos en un tratado internacional. El objetivo del establecimiento de estas cláusulas convencionales u obligaciones formales es asegurar la aplicación y cumplimiento de las normas y obligaciones materiales²²⁴. El establecimiento de estas normas formales reguladoras del control depende única y exclusivamente del consentimiento de los sujetos internacionales.

La ausencia de una norma general que discipline un mecanismo de control o de cualquier otro aspecto relacionado con él, se debe a tres factores en concreto. El primero viene constituido por la formación reciente del procedimiento de control: como se ha analizado anteriormente, los mecanismos de control empezaron a ser

²²² Vid. KARL, W., "Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte", en *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, n.º. 33, pp. 83-128.

²²³ Esto sucede cuando el órgano controlador está llamado a vigilar el respeto de los cánones internacionales privados de valor jurídico obligatorio.

instituidos por los Estados, sobre todo durante la Primera Guerra Mundial. El lapso de tiempo transcurrido desde el momento en que se empieza a utilizar la figura de control internacional es relativamente corto. Esta brevedad justifica la falta de concreción de una norma internacional general reguladora de aspectos específicos o, al menos esenciales del control internacional. El segundo factor se refiere a los múltiples mecanismos de control que fueron instituidos desde la Primera Guerra Mundial para dar respuesta a determinadas exigencias específicas, en relación con materias diversas. Estos mecanismos han sido estructurados de forma diferentes, de acuerdo con los intereses concretos a que se dirigían. Ante esta situación, parecía difícil el establecimiento de una norma general que contemplara el control internacional. El tercer factor lo constituye el hecho que la norma sustancial a la cual se refiere el control internacional regula temas bastante delicados, que chocan directamente con determinados aspectos esenciales de la vida interna de los Estados, como por ejemplo, el uso pacífico de la energía nuclear. Este factor propicia, en gran medida, que el establecimiento de mecanismos de control por parte de los Estados sustituyan los procedimientos jurisdiccionales, los cuales resultan más ser más limitadores de la autonomía estatal. Es necesario apuntar que la naturaleza particular de la materia a la cual se dirige el control hace que los Estados Parte, en el ámbito en el que están en vigor las normas sustanciales y sobre las cuales opera el control, extremen su preocupación por regular, con extremo cuidado, que las normas que establecen el funcionamiento y efectos del control sean sólo las expresamente prescritas en el acto constitutivo del control internacional, generalmente, una norma jurídica de origen convencional. Estos Estados, evidentemente, se opondrán a la extensión de la actividad de control con relación a un determinado tratado, más allá de lo establecido por la norma vigente en materia de control entre estos Estados. Naturalmente, esta actitud de los Estados impide, de hecho, la posibilidad de establecer una norma o principio general en materia de control²²⁵.

La existencia de una disparidad de configuración y de efectos entre los diferentes mecanismos de control no ha impedido, como se verá más adelante, establecer elementos comunes derivados del procedimiento del control, que constituyen el mínimo común denominador. A pesar de estos elementos comunes de los diferentes controles internacionales, los Estados han procedido a regularlos sobre una base convencional y de forma específica y exhaustiva, lo que ha

²²⁴ Vid. KUSUMOWIDAGDO, J. U., "Consultation Clauses as Means of Providing for Treaty Obedience", en *NILR*, 1989.

²²⁵ Vid. WEIL, P., "Vers une normativité relative en droit international", en *RGDIP*, nº. 5, 1982.

impedido la formación de una norma general al respecto, a pesar de la existencia de elementos comunes de procedimientos.

En ausencia, pues, de esta norma internacional de derecho general sobre el control, es preciso analizar el instrumento formal, a través del cual se prevén los mecanismos de supervisión. El estudio de los elementos comunes de las normas que instituyen el control internacional partirá de la interpretación del tratado o acto normativo, en los cuales se inserta el mecanismo de control.

Si bien la naturaleza jurídica de la norma que prevé los mecanismos de control es convencional, como el resto de normas jurídicas contenidas en el tratado, pueden destacarse unas características particulares. Además, la norma que prescribe el control internacional es instrumental y no material, es decir, no aporta un aspecto de contenido esencial a incluirse en los objetivos del tratado. En este sentido, se trata de una norma de carácter procedimental cuyo objetivo es el refuerzo de aquellas normas de carácter sustantivo, que prescriben el contenido de los objetivos convencionales.

4. El elemento subjetivo del control

El elemento subjetivo del control comprende, en principio, dos sujetos, el activo y el pasivo. El control, por una parte, permite a un determinado sujeto (sujeto activo) llevar a cabo la actividad de supervisión, y por otra, obligar a otro sujeto (sujeto pasivo) a soportar la sumisión de su comportamiento a la actividad de control. Dentro de este apartado interesa determinar no sólo cual es el origen de la legitimación del poder del control, sino también el fundamento de la sumisión de los sujetos a la actividad de control.

4.1. Sujeto activo del control

Desde la perspectiva del titular del poder de control, y dentro de un análisis jurídico formal de la institución del control internacional, es necesario establecer los cauces de legitimación a través de los cuales han sido conferidos los poderes de control a los órganos internacionales. Esta determinación permitirá conocer el alcance de su legitimidad, el contenido y, en general, el ejercicio de las competencias de control.

Las dos vías fundamentales de legitimación de poderes de control en el plano internacional son: el tratado internacional y la organización internacional, ésta última a través del procedimiento institucionalmente previsto para la toma de decisiones. De manera que la diversidad de sujetos activos se determina sobre la

base de esta legitimación. En el primer caso, los poderes del órgano proceden del consenso reflejado en las normas convencionales y en el segundo caso, la legitimación se produce a través de la actividad de una organización internacional que atribuye poderes extraconvencionales de control, de manera que en este caso su fundamentación resulta, en ocasiones, difícil en tanto se hace uso de los poderes implícitos que le confiere su tratado constitutivo, tanto para legitimar el título de poder como para legitimar el ejercicio de las competencias frente a los Estados.

a) El sujeto activo determinado por vía convencional

La legitimidad convencional de la atribución de poderes de control se refiere a la creación de normas convencionales, a través de la prestación del consentimiento de los sujetos internacionales, que sirven de fundamentación de la creación y atribución de los poderes de control a determinados órganos, sin perjuicio que, en su caso, posteriormente éstos elaboren su propia normativa procedimental, a través de los estatutos y reglamentos de funcionamiento. En todo caso, esta normativa de desarrollo deberá respetar el título de legitimidad establecido por las normas de carácter convencional, constituyéndose en el parámetro legal de referencia al cual deberán adecuarse todas las actividades de control llevadas a cabo por el órgano de control.

El carácter convencional de las normas que crean el órgano de control y de las normas que proceden a la atribución de los poderes de control constituye un título suficientemente legítimo en tanto que se asienta en el consentimiento expreso de los sujetos implicados y receptores, asimismo, de la actividad de control.

Como se examinará más adelante, los órganos pueden tener asignados diversos poderes de control, articulados mediante técnicas distintas según el aspecto concreto de la aplicación en el que se incida y el objetivo que se pretenda alcanzar. El ejercicio de estas competencias se canaliza a través de un procedimiento que el propio órgano establece en su estatuto o reglamento de funcionamiento y que deberá respetar, en todo caso, el título de legitimidad constituido por las normas convencionales de atribución de poderes.

b) El sujeto activo del control determinado por una organización internacional

La atribución de los poderes de control puede producirse a través de las resoluciones adoptadas por determinados órganos de las organizaciones

internacionales, que constituyen el mandato concreto del órgano de control. Por lo tanto, la legitimación no se produce directamente a través de un tratado internacional, sino a través de la actividad de una organización internacional. Consecuentemente el título de atribución resulta problemático, puesto que la atribución resulta de los poderes previstos en el tratado constitutivo de la organización internacional. La legitimación, por lo tanto, queda cuestionada en ausencia de una habilitación expresa en la norma convencional²²⁶ y con la consecuente necesidad de recurrir a la doctrina de los poderes implícitos para poder legitimar la asunción de poderes de control por parte de la organización.

4.2. Sujeto pasivo del control

El carácter instrumental de los títulos de legitimación, es decir, la habilitación convencional o extraconvencional de los poderes de control, traslada por inercia la cuestión de la fundamentación de estos poderes, otorgados a una estructura orgánica, a la legitimidad de su ejercicio respecto de los destinatarios concretos, normalmente los Estados. Sobre todo si se tiene en cuenta que el título de legitimación de esos poderes no siempre constituye *per se* un título suficiente para que el órgano ejerza su actividad de control frente a los Estados que le han otorgado esos poderes. Ello dependerá de si estas actividades se han supeditado a una manifestación de voluntad expresa por parte de los Estados o si se han incluido en la aceptación genérica del tratado de protección. Estas dos posibles vías tienen en cuenta el impacto de los poderes de control sobre los intereses soberanos de los Estados²²⁷.

La concurrencia de diferentes grados de consentimiento estatal al sometimiento a la actividad de control origina el establecimiento de distintos regímenes jurídicos de control dependiendo tanto del tipo de control, como del alcance y ámbito de ejercicio del mismo en función del mayor o menor compromiso asumido por los Estados. En este sentido, las normas que regulan la

²²⁶ En caso de existir una habilitación expresa en relación con los poderes de control a un órgano, la disposición constituye el fundamento de los poderes de control y de su ejercicio frente a los Estados miembros de la organización, ya que el consentimiento al control se ha producido al adquirir la condición de miembro de la organización, aceptando su tratado constitutivo. Por ejemplo, en el ámbito de la Sociedad de Naciones, la Comisión Permanente de los Mandatos ejercía, en virtud del artículo 22, párrafo 9 del Pacto el control internacional a través de los informes que los Estados miembros mandatarios debían transmitir anualmente a la Comisión, junto con las posibles peticiones que podían realizar los territorios sometidos a mandato al órgano competente de la Sociedad. Los Estados miembros deben someterse al control de esta Comisión porque previamente han aceptado las obligaciones impuestas por el Pacto de la Sociedad de Naciones.

²²⁷ En este sentido, el profesor LANG afirma que “El control sólo tiene virtualidad en la medida que es aceptado por quienes van a ser controlados”. *Vid.* LANG, W., “Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities”, *cit. supra*, p. 686.

actividad de control se caracterizan por ser técnicas normativas de gradación en función de la asunción de las obligaciones por parte de los Estados. El grado de consentimiento otorgado determina el alcance permitido del ejercicio de control sobre la actividad de los Estados. Esta gradación en la obligatoriedad puede afectar tanto a disposiciones de fondo, como a los mismos mecanismos de control. Ante esta posible situación, la legitimación en el ejercicio de los poderes de control, por parte del órgano controlador, deberá tener en cuenta no solamente su adecuación al título de legitimación, sino también la posición jurídica del Estado que va a ser objeto de control en relación con sus propios poderes, para lo cual el órgano deberá examinar también el grado de compromiso asumido por el Estado a través de estos dispositivos normativos.

Los distintos niveles de protección, que coexisten como consecuencia de este diferente grado de compromiso de los Estados, determinan no sólo el examen de las normas jurídicas de legitimación del ejercicio de los poderes de control, sino también su interpretación. El análisis de estas cuestiones determina, en definitiva, la competencia del órgano de control para actuar frente al Estado.

C) Las características del control y el procedimiento de control

El establecimiento de las características del control internacional sigue la misma evolución que el proceso de integración de la organización de la sociedad internacional. En definitiva, las cuestiones del control internacional surgen espontánea y casuísticamente en atención a las situaciones históricas e institucionales internacionales²²⁸. En este sentido, si bien se puede establecer un concepto, más o menos uniforme, deberá tenerse en cuenta este factor en el establecimiento de las características del control internacional. Teniendo en cuenta esta consideración, el control presenta las siguientes características generales: el control es predominantemente estatal, preventivo y flexible.

El control internacional recae sobre las actividades de los sujetos internacionales, pero la influencia creciente de los intereses estatales presente en su desarrollo, pone de relieve el carácter predominantemente estatal del control internacional, puesto que los Estados son a la vez creadores y receptores de los mecanismos de control. Según P. M. DUPUY, el control del cumplimiento del

²²⁸ Por lo tanto, el control internacional ha podido ampliarse en el ámbito de protección medioambiental con determinadas modulaciones en función de los caracteres específicos de la materia a la cual se aplica el control y en función de las instancias orgánicas encargadas de llevarlo a cabo. *Vid.* ANNIBALE, S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, n.º. XIV, Padova, 1996; también, BUTLER, W.E., (ed.), *Control over Compliance with International Environmental Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.

Derecho internacional que se realiza por y sobre los Estados se caracteriza por tres elementos²²⁹: la inexistencia de una autoridad específica para ejercer el control internacional, ni un procedimiento preestablecido; su “reciprocidad”²³⁰, en el caso que se ejerza por un Estado en el ámbito bilateral; y la “subjektividad”, en tanto que el Estado ejerce el control en función de sus propios intereses.

El carácter preventivo del control consiste en ejercer una acción cautelar sobre los destinatarios, función que cumple verificando los posibles incumplimientos, destacando el hecho concreto sobre el cual habrá que juzgar más tarde²³¹. En un sentido más amplio, y bajo la perspectiva más sociológica de AGUILAR NAVARRO, el control internacional se constituye en una medida cautelar, precautoria, que se arbitra para defender y asegurar una acción coordinada de distintos elementos sociales partícipes a los que les interesa conjuntamente y a la cual sirven. De acuerdo con esta concepción, el control internacional responde a los siguientes caracteres: la solidaridad social, la cooperación y la división del trabajo. Ciertamente, el control defiende la colectividad frente a la acción individual de determinados miembros, protege a los miembros contra la acción ilícita de los otros y, en última instancia, protege a los miembros frente a posibles acciones contrarias a los intereses colectivos²³².

El carácter preventivo también deriva de su aplicación *a priori* y no *a posteriori*. No se trata solamente de prevenir las violaciones de las obligaciones, sino también de prevenir la amenaza de estas violaciones²³³.

La finalidad del control internacional exige una gran flexibilidad. Esta flexibilidad se refleja en su resultado porque permite la aparición de nuevas situaciones jurídicas relacionadas con la defensa del derecho y como reacción ante su violación. Esta flexibilidad viene facilitada por la decisión de los Estados, quienes van a determinar el alcance y las consecuencias del control, a través de la elaboración de la norma y de los mecanismos que garantizan su cumplimiento.

²²⁹ Vid. DUPUY, P.-M., “International Control and State Responsibility”, en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 307 y ss.

²³⁰ Vid. VIRALLY, M., “Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain”, *cit. supra*, pp. 6 y ss.

²³¹ Así lo entendió AGUILAR NAVARRO, en su artículo “Aspectos generales del control internacional”, *cit. supra*, pp. 89 y ss.

²³² Vid. AGUILAR NAVARRO, M., “Aspectos generales del control internacional”, *cit. supra*, pp. 84-85; y *ibid.*, “El principio del control en las organizaciones internacionales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de Oviedo*, n.º 88, 1959-60.

²³³ Vid. CHARPENTIER, J., *ibidem*, p. 173 y también, BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, en *RGDIP*, n.º 1/1995, p. 39.

En cuanto al contenido del procedimiento de control, éste se organiza en las siguientes tres fases: la primera, la incoación del procedimiento, donde se informa y se identifica a la autoridad de control sobre un determinado comportamiento de un sujeto; la segunda, la determinación y la valoración de los hechos por parte de la autoridad de control, de acuerdo con los parámetros jurídicos de referencia; y la tercera, el resultado o efectos del procedimiento de control. En principio, no hay un control internacional si no se cumplen estas fases de la operación y en particular, la última²³⁴.

1. La incoación del procedimiento

La iniciación del procedimiento de control se produce sin necesidad de que exista una controversia previa. La falta de subordinación del procedimiento de control al surgimiento de una controversia jurídica internacional, constituye una clara afirmación del interés colectivo de promover la observancia del Derecho a través del control, sin condicionarlo, como sucede en el procedimiento jurisdiccional, a la doble exigencia de salvaguardar el prestigio del Estado, por una parte, y de consentir, en la medida de lo posible el acuerdo extraprocesal, por otra²³⁵.

La iniciativa se puede producir *ex officio* o a instancia de parte. En función de la clase de iniciativa también determina el carácter del procedimiento. En general, el procedimiento de control puede ser un procedimiento de control permanente, cuando es incoado por los órganos de control, u ocasional, si es incoado a instancia de Parte²³⁶.

²³⁴ Vid. GARZÓN CLARIANA, "El Control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos", *op. cit.*, pp. 15 y ss. DUPUY entiende que el control internacional comprende, al menos, la verificación y la calificación. La verificación consiste en el establecimiento de los hechos que caracterizan el comportamiento del Estado; y la calificación, requiere el análisis de esos hechos, con el fin de poder determinar si existe una plena adecuación a las normas jurídicas, con la posibilidad de una "reacción", como consecuencia directa de la calificación. Vid. DUPUY, J. -M., "International Control and State Responsibility", *op. cit. supra*, pp. 309-310 y también HAHN, H., "Internationale Krontrollen. Ein Beitrag zum Begriff und Bereich der Aufsicht im Friedensvölkerrecht", en AVR, n°. 59, 1958, pp. 22 y ss.

²³⁵ Esta circunstancia debe ser apreciada en su justo valor y significado, en tanto que la razón de ser de la cláusula procesal internacional reguladora del inicio de un procedimiento jurisdiccional requiere de una controversia jurídica preexistente entre dos o más Estados. En este sentido, se puede recordar la opinión individual del juez MORELLI en el *Affaire du Cameroun Septentrional, Exceptions préliminaires*, en *Recueil CIJ*, 1963, p. 133, donde establece lo siguiente "... sobre la noción de diferencia que constituye la base del proceso internacional, en particular del proceso ante la Corte (Internacional de Justicia). Esta no puede ejercer su función en materia contenciosa si no existe una diferencia entre las Partes". También vid. la opinión del mismo juez en los *Affaires du Sud-Ouest africain (Exceptions préliminaires)*, *ibidem*, 1962, p. 565.

²³⁶ La existencia de ambas posibilidades ha llevado a la doctrina a clasificar el control en función de la continuidad de la actividad de control, es decir, control permanente y control ocasional. CASSESE incluye en esta categoría de procedimiento, la iniciativa *ex officio* por parte del órgano de control, cuando

El control internacional tiene consideración de permanente cuando viene ejercido por el órgano de control, *ex officio* y de forma constante y sistemática, independientemente de si concurren determinadas circunstancias que puedan poner en peligro el cumplimiento del tratado. En el marco de un procedimiento de este tipo, por ejemplo, la Parte sometida a la actividad de control transmite informes periódicos al órgano de control, el cual los examinará, discutirá y valorará si el comportamiento estatal sometido a control es constitutivo de una violación²³⁷. Este control permanente es general, opera sin necesidad de que surja una situación peligrosa para los objetivos del tratado y con un carácter claramente verificador y no acusatorio. En este sentido, se constituye en un control más diplomático y objetivo, sin comprometer el prestigio de ningún Estado.

El control con carácter ocasional presupone que una Parte interesada promueve el inicio de la actividad de control. Esta Parte interesada puede hacer valer un interés particular o colectivo frente a una situación jurídica sustancial creada por una Parte, consistente en una posible o aparente transgresión de una correcta aplicación de sus obligaciones²³⁸. Este control reviste un carácter claramente acusatorio, que compromete el prestigio político de un Estado en el

éste no lleva a cabo la actividad de control de forma constante y sistemática, condiciones necesarias para que se pueda hablar de procedimiento de control permanente. Por ejemplo, *vid.* BERTHOUD, *op. cit.*, pp. 266-279; CASSESE, A., *op. cit.*, pp. 96-107; y VAN HOOF, G.J.H., DE VEY MESTDAGH, K., *Supervision in International Economic Organizations and other arrangements of an economic character. In search of its Effectiveness*, vol. I, Europa Institute, University of Utrecht, 1979, pp. 14 y ss.

²³⁷ Este control se presenta sobre la base de una actividad de control constante y sistemática, y constituye, a pesar de algún inconveniente, el procedimiento más eficaz para llevar a cabo la actividad de control internacional. Este procedimiento se aplicó en el ámbito de las convenciones internacionales relativas al trabajo, a la protección de los derechos humanos, así como en el ámbito de los estupefacientes. Respecto al ámbito del trabajo, *vid.* LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, *op. cit.*, pp. 123 y ss; también, ROMANO, C., “The ILO System of Supervision and Compliance Control”, *op. cit.*; VALTICOS, N., “Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail”, *cit. supra*, pp. 311 y ss.; y DE VRIES-REILINGH, O. G., “ILO: Problems with the Supervisory Machinery in 1974”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, *cit. supra*, pp. 167-174. Respecto a los derechos humanos: *vid.* ALSTON, P., “Effective Implementation of International Instruments on Human Rights including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights”, N. Doc. A/44/668, 1989; también, MERON, T., “Norm making and Supervision in International Human Rights: Reflections on Institutional Order”, en *American Journal of International Law*, n.º. 76, 1982. Y sobre los estupefacientes, *vid.* GOOFRICH, “New Trends in narcotics Control”, en *International Conciliation*, n.º. 530, 1960.

²³⁸ Como ejemplo de este procedimiento de control se puede mencionar el artículo 26 del Tratado constitutivo de la OIT, que se ha erigido como arquetipo de procedimientos sucesivos similares. El procedimiento consiste en que cada Estado miembro de la Organización, que ha ratificado una convención internacional del trabajo, puede depositar en la Oficina internacional del Trabajo una queja contra otro Estado que sea miembro de la OIT y parte en la convención quebrantada, en la cual se acusa a este Estado de no atenerse a lo dispuesto en dicha convención. Otro ejemplo similar es el del artículo 11 de la Convención sobre la discriminación racial y el artículo 41 del Pacto sobre derechos civiles y políticos de 1966. En el ámbito de la protección internacional del medio ambiente, los ejemplos son más recientes, a saber, el Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono de 16 de septiembre de 1987.

ámbito internacional²³⁹. Tiene, por lo tanto, un componente subjetivo y se caracteriza por ser específico, puesto que depende del surgimiento de una situación generadora de un posible incumplimiento. El control con carácter ocasional puede producirse a instancia de: un ente diferente del órgano de control, en defensa de interés individual o colectivo en relación con una situación jurídica sustancial; el propio órgano de control *ex officio*; o del órgano de control, pero a instancia de algún otro ente.

En el primer supuesto, el procedimiento de control con carácter ocasional, incoado a instancia de Parte, titular de una pretensión jurídica sustancial y en defensa de un interés individual o colectivo, puede canalizarse a través de una queja²⁴⁰. La interposición de una queja o *complaint*²⁴¹ presenta variantes en función de la naturaleza y condición jurídica del interesado, ya sea un Estado o grupo de Estados, o bien defiendan intereses particulares o colectivos y según se le reconozca o no la capacidad de obrar en las posteriores fases del procedimiento de control.

La participación de la Parte se limita a la incoación del procedimiento y no presupone su participación a lo largo del desarrollo del procedimiento del control, es decir, la participación de los Estados que presentan quejas al órgano de control se limita en la incoación del procedimiento de control, sin perjuicio que posteriormente, en el transcurso del proceso pueda manifestarse una contraposición de pretensiones generadoras de una controversia internacional. La sumisión de una queja, generalmente, siempre va relacionada con un conflicto de intereses entre la Parte actora del proceso y la Parte infractora y, por este motivo, el procedimiento de control incorpora elementos conciliadores de las distintas

²³⁹ Los Estados van a preferir someterse a un control ocasional y específico, a pesar del carácter acusatorio, que a un control general y permanente. El carácter también subjetivo y político permite a los Estados la posibilidad de poder influir en otros Estados e incluso, negociar recíprocamente, la no incoación de ningún procedimiento de control. Por el contrario, el control ocasional es mucho más detallado que el permanente y, por esto, parece ser más permisivo con el comportamiento de los Estados. Vid. VAN HOOF, G.J.H., DE VEY MESTDAGH, K., *Supervision in International Economic Organizations and other arrangements of an economic character. In search of its Effectiveness*, cit. supra, pp. 38 y ss.

²⁴⁰ Por ejemplo, el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, establece en su artículo XIII, dedicado a las “Medidas Internacionales”, párrafo 2, que “Cuando cualquier Parte reciba una comunicación de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo...”, es decir, con relación a cualquier especie incluida en los Apéndices I o II del Convenio se halle, adversamente, afectada por el comercio en especímenes de esa especie o de que las disposiciones del Convenio no se apliquen eficazmente, “... en la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación”.

²⁴¹ De acuerdo con T. BENSALAH, la queja se aproxima más a la figura de la denuncia en el Derecho interno, pues cumple una función de alertar al órgano de control en defensa de lo que se percibe como interés social. Vid. BENSALAH, T., *L'enquête internationale dans le règlement des conflits – Règles juridiques applicables*, París, 1976, pp. 201-203.

posiciones de los Estados afectados, ya sea en lugar o como complemento de las técnicas de control.

Los Estados contratantes de un tratado internacional suelen promover el procedimiento de control con el objetivo de: tutelar la observancia del tratado, preservando el interés colectivo; o tutelar un interés individual, propio y legítimo, evidenciando que el Estado encausado ha violado alguna disposición convencional y con su comportamiento ha perjudicado al Estado que insta el control²⁴². En ambos casos, cuando un Estado inicia el procedimiento, cumple con la exigencia de promover la observancia de las normas materiales del tratado y, por lo tanto, tutelando un interés colectivo²⁴³.

En el segundo supuesto de control ocasional, el procedimiento se inicia por parte del órgano de control *ex officio*. Esta posibilidad reviste especial importancia, puesto que presenta ciertos rasgos comunes con el procedimiento de control permanente: es decir, funciona prescindiendo de cualquier solicitud de algún ente o individuo titular de una situación jurídica subjetiva o cuyos intereses tutelados por el precepto internacional que se trata de hacer respetar y no persigue la resolución de una diferencia, entre dos o más sujetos, sino que se trata de que el procedimiento se ejerce con el objetivo exclusivo de promover la observancia de reglas internacionales.

El recurso a este procedimiento ha adquirido una mayor importancia por su articulación mediante instituciones jurídicas internacionales encargadas del control; su desvinculación de los intereses, exclusivamente, estatales, y por una mayor protección del interés colectivo, consagrando jurídicamente el objetivo de toda la comunidad de lograr la observancia del derecho²⁴⁴. Este control es llevado a cabo por órganos internacionales, pero con la posibilidad que se desarrolle por

²⁴² En este caso, es posible que la norma del tratado en cuestión atribuya a algún Estado Parte obligaciones relativas a observar un comportamiento determinado a través de su ordenamiento jurídico interno en beneficio de cualquier individuo. En correlación a esta obligación, cada Estado puede hacer valer una pretensión sustancial en relación con la aplicación del tratado, promoviendo, a estos efectos, un procedimiento de control.

²⁴³ Según A. CASSESE, esta hipótesis resulta, en la práctica, un tanto problemática. Es decir, las relaciones entre los Estados en la sociedad internacional se basan en un acentuado individualismo. Sin embargo, la simple previsión normativa del comportamiento dirigido a tutelar los intereses colectivos, puede constituir, *per se*, un incentivo para llevar a cabo tal actuación. *Vid.* CASSESE, A., *op. cit.*, p. 104.

²⁴⁴ El establecimiento de vínculos jurídicos, particularmente intensos, entre los Estados, en una determinada materia, ha permitido trasladar el poder de control de los Estados a un nuevo ente, que actuando por propia iniciativa, ejerce las funciones de control, mediante actos jurídicamente vinculantes. El artículo XII del Tratado constitutivo del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA), establece que los inspectores del Organismo podrán, en cualquier momento, verificar si un Estado se conforma a las normas de los tratados concluidos entre éste y el OIEA, con el fin de establecer eventuales violaciones y ponerlas en conocimiento del Director General del Organismo, el cual transmitirá un informe al Consejo de Gobernadores. De forma similar, se expresa el artículo 5 de la Convención sobre el establecimiento de un Control de seguridad en el campo de la energía nuclear.

órganos de un Estado, o bien que la iniciativa del control la tengan órganos estatales, con la concertación de organismos internacionales o viceversa, que la iniciativa tenga origen en estos últimos²⁴⁵.

Finalmente, en el tercer supuesto, el procedimiento de control de carácter ocasional puede ser incoado por el órgano de control, pero a instancia de otro ente, sin que esta solicitud sea vinculante. En el primer caso descrito, uno o más Estados se dirigen a un órgano internacional para solicitar la aplicación de este procedimiento con el fin de evaluar el comportamiento del Estado encausado y no hay discrecionalidad del órgano de control. En cambio, en este caso, el órgano de control puede decidir si atender o no la solicitud de la parte actora, la cual puede ser Estados u otras organizaciones. También existe la posibilidad que algún tratado ya establezca expresamente una fórmula intermedia de iniciación del procedimiento de control, es decir, el establecimiento de un procedimiento en el cual una parte puede recurrir al órgano de control, informando sobre la existencia de una violación, por parte de un Estado, de una norma convencional o de un canon internacional de valoración. En virtud de este acto no surge el deber del órgano de control de iniciar una investigación sobre el fundamento de la acusación formulada. Para el órgano de control, este acto de solicitud sólo tiene un valor informativo sobre eventuales ilícitos internacionales imputables a un Estado. Por lo tanto, no se consigue que el poder de impulso con relación al desarrollo del control, sino que este poder queda reservado al arbitrio del órgano de control, el cual podrá proceder a investigar en orden a las alegaciones contenidas en la reclamación, para concluir en la necesidad u oportunidad de desencadenar un procedimiento de control. De todas formas, la solicitud de la parte actora puede servir, en la práctica, como incentivo al ejercicio de la función de control del órgano de control.

La fiscalización realizada por el órgano de control mediante las informaciones recibidas a instancia de cualquier Parte constituye un complemento muy útil a la actividad llevada a cabo por el órgano de control, aportando una mayor flexibilidad en el funcionamiento del control cuando ambos procedimientos

²⁴⁵ Por ejemplo, el artículo 7 del Tratado Antártico establece que los observadores designados por determinados Estados contratantes pueden, en cualquier momento, inspeccionar cualquier región de la Antártida. Entonces, el informe debe presentarse, de acuerdo con el artículo 9, párrafo 3, a un organismo colegiado, compuesto por representantes de todos los Estados contratantes autorizados a enviar observadores. Además, el Reglamento de Ejecución de la Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, cuyo artículo 5 y 6 atribuyen a los delegados de las Potencias protectoras o bien al Comisario General de los bienes culturales, la función de iniciar un control sobre la observancia de la Convención. Vid. VINOGRADOV, S. V., "Verification Machinery in the Antarctic Treaty System", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 97-105.

actúan conjuntamente²⁴⁶. En caso contrario, el poder de iniciativa en manos solamente de una Parte interesada puede limitar las posibilidades de acción del órgano de control.

2. La determinación y valoración de los hechos

Las informaciones, sobre las cuales el órgano de control aprecia en qué medida el Estado respeta sus obligaciones, provienen de fuentes diversas. Algunas de estas informaciones son proporcionadas por los mismos gobiernos controlados, ya sea por una opción voluntaria, o en respuesta a un cuestionario impuesto por el órgano de control; otras informaciones proceden del gobierno o sus servicios y, aunque no se destinen al órgano de control, son informaciones accesibles, como por ejemplo, las publicaciones oficiales; otras provienen de otros medios estatales, como peticiones escritas o orales; y otras informaciones las puede reunir, directamente, el órgano de control o sus agentes, mediante la realización de inspecciones *in situ*.

La apreciación de los hechos puede llevarse a cabo de forma indirecta, es decir, mediante mecanismos de control sobre la aplicación en función de diferentes situaciones en las que los Estados están invitados a rendir cuentas sobre la manera en que aplican una norma sin que sus explicaciones sean objeto de una apreciación, ni que un órgano se encargue de explotarlas. Por otra parte, de forma directa, mediante mecanismos de control sobre el cumplimiento, excluyendo los mecanismos que permiten dar efecto a la constatación de una infracción. Esta apreciación directa es, particularmente, importante en tanto que los Estados soberanos están dispuestos a admitir que un órgano externo le indique la manera de adecuarse a sus obligaciones, sin que sean objeto de ninguna medida coercitiva.

La libertad de valoración del órgano de control contrasta con la ausencia de un verdadero poder de supremacía entre este órgano y los sujetos sometidos a su control, como resultado de la transferencia por parte de los Estados a órganos u organizaciones internacionales de funciones que comportan una injerencia en la esfera jurídica de los Estados.

²⁴⁶ Debido a la importancia que tienen las quejas para el órgano de control, en esta investigación se tratará el procedimiento de queja no sólo como hecho desencadenante de la actividad de control, sino también como mecanismo de control, propiamente dicho. Al respecto consultar a LANG, W., "L'enquête et l'inspection", en IMPERIALI, C. (ed.), *L'effectivité du Droit International de l'Environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Economica, París, 1998, pp. 137-145.

3. El resultado de la actividad de control internacional: los efectos jurídicos

La finalidad de la actividad de control es procurar el cumplimiento y la corrección de los comportamientos estatales irregulares mediante el diálogo, la negociación y la conciliación. En general, las consecuencias de la actividad de control son de orden político y psicológico, como la publicidad de las inobservancias y se traducen en la emisión de recomendaciones generales no jurídicamente vinculantes, pidiendo explicaciones o información adicional y emitidas por el órgano de control, que se dirigen a los Estados de los que se observa un comportamiento inadecuado con las normas y obligaciones jurídicas internacionales²⁴⁷. Además, estas consecuencias pueden contribuir al origen de consecuencias jurídicas vinculadas a la responsabilidad internacional y a la coerción, como la imposición de sanciones, como medida dirigida a una situación estatal, basada en la violación de una obligación y tendente a incitar la finalización de la misma²⁴⁸.

Los efectos jurídicos de los actos concluyentes del control son variados y difíciles de encuadrar dentro de una categoría unitaria. Este fenómeno constituye una consecuencia directa de la circunstancia de que el control internacional no se encuentra contemplado en una norma general y por eso no presenta un carácter unitario y, además, varía en función del diferente contenido de la norma convencional en el cual se inserta dicho control.

La finalización de la actividad de control conlleva, por una parte, un elemento de constatación, derivado de la función específica del órgano de verificar si se ha cometido una inobservancia de la regla, y sobre la cual se constata su

²⁴⁷ El resultado del control, según el MARIÑO, es el de verificar si una conducta estatal se adecua a una norma internacional y no condenar la violación de una norma. Por este motivo, según MARIÑO, el procedimiento de control nunca finaliza con una decisión jurídicamente vinculante, que produzca un efecto de “cosa juzgada”, ni tampoco corresponde al control el establecimiento de la responsabilidad internacional por violación del Derecho internacional. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional”, en *Derecho Internacional Público (Parte General)*, op. cit., pp. 411, 417-418.

²⁴⁸ Por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas, la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad de imponer sanciones consistentes en medidas coercitivas contra determinados Estados (África del Sur, Rodesia, etc.) se ha producido en la práctica como resultado de un previo procedimiento de verificación de la violación de las normas jurídicas internacionales protectoras de intereses de la Comunidad internacional, a pesar que el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas se refiera, exclusivamente, a “amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión”. Según F. MARIÑO, en este caso se ejercen poderes más allá de un control internacional en sentido estricto. Estas medidas pertenecen al terreno de las medidas coercitivas, adoptadas por una organización internacional, con carácter ejecutivo frente a un Estado cuya conducta se controla y se verifica que ha violado una norma aplicable. El control, en este caso, constata la existencia de un hecho jurídico, es decir, la violación de una norma de Derecho internacional, que constituye la condición necesaria para que se apliquen ciertas medidas de sanción. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional”, en *Derecho Internacional Público (Parte General)*, op. cit., p. 418 y COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non-militaire*, ed. Pedone, París, 1974.

cumplimiento o su infracción. Y por otra, un elemento optativo, que se concreta en la formulación de recomendaciones, solicitudes, invitaciones... constitutivas de todas las manifestaciones de deseos del órgano controlador²⁴⁹. Este tipo de elemento resulta conveniente cuando los poderes de las organizaciones internacionales o de otros entes internacionales son limitados y cuando existe la necesidad de hallar un procedimiento exhortativo para obtener la observancia de determinadas normas internacionales.

En este sentido, en relación con los efectos jurídicos de la actividad de control resulta de especial importancia no sólo la constatación de los hechos y su corrección, sino sobre todo la anticipación a la violación del tratado. Cuando el control es de carácter permanente, entonces refuerza su carácter claramente preventivo, precisamente por la regularidad y el ámbito general de la actividad de control. En cambio, cuando el control es ocasional se incide en el carácter persuasivo del incumplimiento, puesto que la actividad de control recae sobre el comportamiento de un Estado determinado y conlleva un efecto concreto para él.

En todo caso, la actividad de control, sea permanente u ocasional, puede terminar sin efectos jurídicos directos o con efectos jurídicos directos o indirectos, sancionadores o procesales. Por este motivo, es importante determinar las posibles consecuencias que pueden derivarse, una vez se ha concluido la actividad de control.

Primeramente, el órgano de control puede concluir su actividad determinando la inexistencia de incumplimiento por parte del sujeto controlado, por lo que no se generan efectos jurídicos directos o inmediatos para el sujeto objeto de control. El procedimiento finaliza cuando el órgano de control se limita a manifestar la ausencia de incumplimiento y esta decisión negativa no genera consecuencias, más allá de la constatación positiva de la situación de cumplimiento en la que se halla el sujeto en cuestión y cuya situación se convierte, entonces, en jurídicamente incontrovertible para el resto de sujetos.

En cambio, cuando el órgano de control determina que el Estado es responsable de una violación, se generan unos efectos jurídicos directos e inmediatos para el Estado responsable, el cual debe considerar como

²⁴⁹ A diferencia de lo que sucede con el control previsto en los ordenamientos de los Estados, en el control internacional no resulta esencial el elemento conminatorio, consistente en la previsión de una medida adoptada por el órgano controlador, en el caso que resulte una irregularidad respecto al parámetro del control y dirigida a incidir sobre el acto o sobre el comportamiento del ente sometido a control. De hecho, este elemento sólo se encuentra en una fase sucesiva al procedimiento, viniendo a caracterizar, indirectamente, el control. En realidad, este elemento puede disociarse de la propia actividad de control, en el sentido que éste no constituye un presupuesto lógico e indefectible del control.

incontrovertible esta conclusión y atenerse a las consecuencias que se deriven del pronunciamiento del órgano. Entonces el supuesto infractor puede corregir su infracción o puede que ante su oponibilidad, se generen los siguientes efectos: que el infractor justifique su situación de incumplimiento, que el órgano de control exija explicaciones al infractor, que imponga sanciones si el órgano de control posee tal función y, finalmente, que se produzca la preclusión, siempre que no concurran nuevas circunstancias.

En esta segunda situación, en la que se ha constatado el incumplimiento, los efectos que se generan pueden ser diversos en función de las previsiones del tratado.

En primer lugar, puede ser que el tratado internacional se limite a regular el mecanismo de control sin precisar algunos de los posibles resultados a los que se puede llegar ejerciendo el control²⁵⁰, por lo que la consecuencia lógica será la constatación de una eventual infracción que puede generar la inobservancia correlativa del tratado, de acuerdo con el principio *inadimplenti non est adimplendum*²⁵¹. En este caso, la norma que prevé el mecanismo de control establece, expresamente, que el órgano lleve a cabo el control revisando el comportamiento de un Estado para valorar y constatar la existencia o no de una infracción de la norma, sin que esto impida que una vez verificada la constatación de la infracción, el órgano de control inste al Estado Parte víctima a recurrir la decisión.

En segundo lugar, puede existir la posibilidad de que se confiera al órgano de control no sólo la función de revelar posibles violaciones de las normas y obligaciones jurídicas internacionales, sino también la facultad de formular recomendaciones con invitaciones o solicitando, o simplemente censurando un comportamiento infractor. Estas recomendaciones no producen efectos jurídicos

²⁵⁰ Según CASSESE, este tipo de control no genera efectos jurídicos sustanciales, porque, aunque se constate la violación, el órgano de control es un Estado y el procedimiento no es constitutivo del llamado control internacional. Este control responde a una visión “contractualista” de las relaciones establecidas en el tratado, surgida, seguramente, por la particular importancia política y estratégica de la materia regulada, en la que los Estados Parte prefieren llevar a cabo, directamente, la función de supervisión del tratado sobre las demás Partes. *Vid.* CASSESE, A., *op. cit.*, pp. 146-147.

²⁵¹ Este sería el caso, por ejemplo, del Tratado sobre la Antártida, o el Tratado sobre el espacio ultraterrestre o de varios tratados bilaterales sobre el uso de la energía atómica. *Vid.* DUPUY, “Le Traité sur l’Antarctique”, en *Annuaire Français de Droit International*, 1960, pp. 126-129; TAUBENFELD, “A Treaty for Antarctica”, en *International Conciliation*, 1961, n.º 531, el cual en la página 86 establece lo siguiente “*en caso de violación (del Tratado Antártico), las demás Naciones están liberadas de sus obligaciones...*”; MOUTON, “The International Regime of the Polar Regions”, en *RCADI*, 1962-III, pp. 259-269; HANESSIAN, “The Antarctic Treaty”, en *International and Comparative Law Quarterly*, 1960, pp. 473 y ss.; y VINOGRADOV, S. V., “Verification Machinery in the Antarctic Treaty System”, *op. cit.*, pp. 98-99.

sustanciales²⁵² pero podría, en abstracto, plantearse el recurso al principio de reciprocidad, aunque este principio es de difícil aplicación porque los tratados internacionales que prevén algún mecanismo de control, no suelen contener disposiciones de carácter sinalagmático, sino que se basan en un vínculo solidario²⁵³.

En otras ocasiones, el ejercicio del control internacional y la consiguiente constatación del incumplimiento permiten al órgano de control, de acuerdo con sus competencias y funciones, adoptar determinadas medidas, que directa o indirectamente, generan nuevas situaciones jurídicas, con efectos jurídicos de carácter político, sancionador y/o procesal, con la finalidad de corregir la situación de infracción jurídica²⁵⁴. El principal efecto jurídico no consiste en el surgimiento de una obligación de reparación o de cesación del ilícito, sino que se concreta en el hecho de considerar como incontrovertible, en un futuro, la infracción descubierta. La consecuencia más inmediata consiste en que el Estado debe atenerse a la solicitud del órgano de control y justificar su comportamiento²⁵⁵. Este efecto también se extiende a la norma que prevé la obligación de informar sobre las razones por las cuales se desatiende una recomendación y sobre la base de las cuales se produce el incumplimiento de la obligación²⁵⁶.

²⁵² En el ámbito del Tratado Antártico, se confiere a un órgano, compuesto por todos los Estados Partes que se encuentran en una determinada posición, la competencia de adoptar recomendaciones tras haber realizado una actividad de inspección sobre determinados Estados. Estas recomendaciones, no obstante, deben aprobarse por unanimidad, lo que constituye un límite bastante relevante. Las recomendaciones adoptadas en el marco del Tratado Antártico han tenido un carácter general y nunca se han dirigido a un Estado en concreto. En materia de control se han formulado recomendaciones en orden a la aplicación concreta del artículo 7, párrafo 5 del Tratado, sobre el intercambio de información.

²⁵³ El vínculo solidario reviste una cierta importancia por la eficacia práctica y moral que posee, poniendo de manifiesto, implícitamente, la reprobación de un determinado grupo social frente a la infracción cometida por un miembro del grupo convencional.

²⁵⁴ Vid. CASSESE, A., *Il controllo internazionale: contributi alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, op. cit., pp. 173 y ss.

²⁵⁵ Este efecto se produce sólo en el caso que el órgano de control se encuentre legitimado por el tratado a sancionar a los Estados Parte, expresamente o implícitamente, en virtud de una obligación genérica de cooperación. En determinados casos, el seguimiento del control da lugar a obligaciones jurídicas precisas, como por ejemplo, el régimen MARPOL, donde las Partes están llamadas a producir informes especiales sobre las acciones adoptadas con el fin de cesar las "violaciones" de las obligaciones, en caso que el comportamiento estatal observado, presente riesgos para el medio marino. Sobre esta cuestión consultar, PEET, G., "The MARPOL Convention: implementation and effectiveness", en *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol. 7, n.º. 4, ed. Graham & Trotman Ltd., 1992, pp. 277-293. Por otra parte, el Protocolo de Madrid de 4 de octubre 1991 sobre el medio ambiente de la Antártida establece la obligación de las Partes de comunicar, al órgano de control, los informes nacionales originados con relación a toda inspección llevada a cabo en relación con las infracciones detectadas. Vid. VINOGRADOV, S. V., "Verification Machinery in the Antarctic Treaty System", op. cit., pp. 98-99.

²⁵⁶ Las recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas generan la obligación, en el Estado destinatario, de considerar de *buena fe* el contenido y de motivar la eventual inobservancia. Esta tesis fue formulada por LAUTERPACHT, en la opinión individual anexa a la opinión consultiva emitida el 7 de enero de 1955 por la Corte Internacional de Justicia sobre el caso Sudoeste Africano – *Procédure de vote*, *CIJ Recueil*, 1955, p. 118 y posteriormente, fue retomada por CHAUMONT, *Les organisations*

En general, la producción de efectos conlleva la publicidad, que pone en evidencia la inobservancia de las normas y mediante la cual se llama la atención a los gobiernos encausados y se les solicita la rectificación de sus comportamientos. Otra cosa es si estas medidas de seguimiento del control, con carácter de “amonestación” y de “incitación”, quedan sin efecto; entonces, la infracción objeto del procedimiento de control, puede conducir a la imposición de verdaderas sanciones. Naturalmente, la decisión, en este caso, correspondería, generalmente, a los órganos políticos del régimen convencional y, por lo tanto, surgiría un diálogo entre gobiernos sobre esta cuestión²⁵⁷.

Varios mecanismos internacionales de control no se limitan a establecer la función del órgano de control de determinar las eventuales infracciones convencionales, sino que también les atribuyen la facultad de adoptar recomendaciones a los Estados infractores, que reincidan en su infracción. En efecto, la recomendación del órgano de control que invita al Estado a cesar en su infracción, puede originar la obligación de motivar la eventual inobservancia de la recomendación. En este caso se inicia un nuevo procedimiento, que no está previsto en la norma de forma directa como efecto del procedimiento final del control, pero que surge con relación a la constatación de la reincidencia del Estado infractor, que desatiende la recomendación o las sucesivas recomendaciones, que invitaban al Estado a adecuarse la primera recomendación, con el fin de corregir su infracción. La eventual infracción sistemática y constante, por parte del Estado sometido a control, de las recomendaciones adoptadas por el órgano de control puede concretarse en una violación de la obligación de cooperación. El incumplimiento de la obligación de los Estados de cooperar para la realización del fin societario justifica la adopción de una nueva medida para afrontar la reincidencia en el incumplimiento. Esta situación se genera no tanto por la circunstancia de haberse adoptado una recomendación, sino el hecho que el Estado que es destinatario de la misma, desatienda esta recomendación, así como recomendaciones sucesivas, observe un comportamiento que denote una inadecuación a la regla de comportamiento que lo vincula como miembro de la comunidad de Estados.

internationales, París, 1961, p. 181 y por SORENSEN, “Principles de droit international public”, en *RCADI*, 1960-III, pp. 97-98. CONFORTI también sostiene esta opinión y, además, la relaciona con el deber de cooperación contenido en la Carta de Naciones Unidas, *vid. La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Pádova, 1968, pp. 128-129.

²⁵⁷ Este efecto jurídico en cuestión no es sólo típico del procedimiento de control existente en el seno de una organización, sino que es general a la emisión de recomendaciones (no interorgánicas) emitidas por los órganos de estos mismos entes. Se trata, propiamente, de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, excluyendo aquellas con carácter organizativo u operativo, *vid. CONFORTI, op. cit.*, pp. 119-130.

Excepcionalmente y especialmente en los casos de incumplimiento reiterado, pueden imponerse medidas de carácter coercitivo. En caso de constatarse una violación y que no se haya conseguido una rectificación del comportamiento contrario a las normas y obligaciones jurídicas convencionales, los efectos sancionadores son siempre posibles en un procedimiento de control. En este caso, el presupuesto necesario para la adopción de un procedimiento sancionador es la previa adopción de un procedimiento por el órgano de control, en el que se constate el hecho ilícito y se exhorte al Estado a poner fin a su comportamiento o a rectificarlo²⁵⁸. Estas sanciones jurídicas o materiales constituyen una privación de derechos y privilegios en el seno de la comunidad convencional institucionalizada²⁵⁹, pero la sanción, como resultado de un procedimiento de control, siempre va a constituir el último recurso para corregir el comportamiento de un Estado infractor, sobre todo, en lo que se refiere a cuestiones ambientales. Sin la actividad previa del control, el órgano sancionador, que no necesariamente coincidirá con el órgano de control, no puede llevar a cabo la función de la cual ha sido investido, sin incurrir en un grave abuso o exceso de poder²⁶⁰.

El resultado de la actividad de control, en este caso, no sigue un procedimiento formal, sino que la norma constitutiva del procedimiento de control se limita a atribuir al comportamiento de un Estado un determinado efecto, a saber, la imposición de una sanción, como resultado final de la valoración negativa del comportamiento de un Estado por parte del órgano de control. Con la conclusión del procedimiento de control se pretende constatar la comisión de un ilícito y solicitar su cese, pero se añade una fase ulterior a la fase de la actividad de control,

²⁵⁸ Desde un punto de vista formal, si el procedimiento final del control fuera vinculante, el Estado destinatario que lo desatendiera, sería responsable de dos infracciones: por una parte, la violación de la norma material, constatada por el órgano de control y la inobservancia de la norma atributiva, en hipótesis, del carácter obligatorio del procedimiento final de control.

²⁵⁹ Por ejemplo, la Convención de la UNESCO de 23 de noviembre de 1972 para la protección del Patrimonio mundial cultural y natural, y el Acuerdo de Cooperación norteamericano para el medio ambiente de 1993 en relación con la ALENA de 1992. También algún tratado bilateral en materia de cooperación para el uso de la energía atómica establece la competencia de control a cada una de las Partes contratantes, de manera que el Estado que ejerza el control, puede constatar si la contraparte ha infringido las disposiciones del tratado, pudiendo imponer algún tipo de sanción, la suspensión o la cesación de la confiscación de material atómico y en la restitución de dicho material confiscado. Por ejemplo, el artículo IV, párrafo 3 del Acuerdo sobre cooperación en el uso pacífico de la energía atómica entre Canadá y Alemania, de 11 de diciembre de 1957.

²⁶⁰ Es decir, desde un punto de vista jurídico - dogmático, el control, en el caso que se haya constatado el hecho ilícito, no produce un efecto de obligar al Estado destinatario a cesar en la violación, sino que en ocasiones hace surgir el efecto de legitimar el ejercicio de una actividad sancionadora, subordinado a la condición que el Estado responsable no hubiera puesto fin al hecho ilícito. Si bien este efecto legitimador se encuentra recogido, de forma abstracta, por la norma jurídica pertinente, el efecto queda en suspenso, no resultando operativo hasta que se produzca un hecho. Sin esta condición suspensiva, el procedimiento de control resulta privado de un efecto jurídico concreto, ya que al no verificarse aquella condición, significa que el Estado destinatario del procedimiento de control se ha

es decir, la actividad sancionadora. En el curso de esta segunda fase el órgano de control no aporta un remedio al Estado responsable, sino que constituye un procedimiento “conminatorio”. Este procedimiento puede tratarse de una recomendación, dirigida a los demás Estados Parte en el acuerdo sometidos a control y se concreta en la invitación de adoptar determinadas medidas sancionadoras frente al autor del ilícito. También puede adoptarse la sanción en caso de persistencia en la inobservancia a la solicitud contenida en el acto terminal del control.

En el ordenamiento internacional, normalmente, la actividad sancionadora no forma parte del procedimiento de control. El ente sometido a la actividad de control son los Estados, es decir, sujetos que disfrutan, en el ordenamiento internacional, de una amplia autonomía, puesto que no se hallan subordinados a algún ente, jerárquicamente, superior y son extremadamente susceptibles al prestigio internacional. Estos entes han decidido limitar la propia esfera de libertad no sólo asumiendo, en determinadas materias, obligaciones recíprocas sustanciales, sino también asignando a los órganos internacionales, la función de vigilar la adecuación a estas obligaciones, sin conferir a estos órganos de control el poder de aplicar sanciones, ante la comisión de ilícitos. Con el fin de salvaguardar su autonomía y prestigio, y poderlo compatibilizar con el funcionamiento eficaz de control, los Estados han preferido que el órgano de control, ante la constatación de una violación se limite a situar al Estado responsable, en una situación suspensiva a través del inicio de un procedimiento, sin carácter jurídico vinculante y sin ser un acto formal de condena.

Pocos son los tratados que prevén sanciones en caso de incumplimiento de sus disposiciones. Las sanciones, como efecto resultante de la actividad de control, constituyen un enfoque tradicional de los medios para asegurar el cumplimiento de los tratados internacionales²⁶¹, es decir, son casi siempre formas “cortesas, aunque vigorosas, de desaprobación”²⁶². Aún menos utilizadas son las sanciones políticas, tales como la suspensión o la terminación de la calidad de miembro, porque su utilización atenta contra la aspiración de obtener el más amplio y generalizado apoyo posible para el tratado²⁶³.

adecuado espontáneamente al procedimiento establecido, de manera que el efecto permanece de forma latente, sin ninguna concreción práctica.

²⁶¹ Sobre esta cuestión, *vid.* PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, *op. cit.*, pp. 402 y ss.

²⁶² *Vid.* HURRELL & KINGSBURY, “The International Politics of the Environment: An Introduction”, en HURRELL & KINGSBURY (eds.), *The International Politics of the Environment*, p. 22.

²⁶³ Sobre esta cuestión, *vid.* ALMOND, H. H., “Strategies for Protecting the Environment: the Process of Coercion”, en *The University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1992, pp. 295- 341.

Finalmente, existe la posibilidad de la preclusión. Aunque la norma reguladora del procedimiento de control no prevea este efecto²⁶⁴, en la práctica, se ha ido desarrollando, sobre la base de un fenómeno de producción jurídica de carácter espontáneo, una norma procesal que impone al órgano de control el deber de no examinar las reclamaciones relativas a los hechos sobre los cuales el órgano ya se hubiera pronunciado, a no ser que concurran nuevas circunstancias que hayan obligado a reexaminar la situación. Esta posibilidad tiene su fundamento en la necesidad de evitar la pérdida de tiempo y recursos que se produciría en caso que el órgano de control volviera a una cuestión sobre la cual ya se hubiera pronunciado y siempre que no exista ningún motivo suficientemente razonable para proceder a un reexamen de la cuestión objeto de control. La preclusión del examen de una determinada situación, hecho o comportamiento se produce también cuando el Estado solicitante, ante el incumplimiento persistente del Estado, solicite el reexamen de una situación, que ya ha sido sometida a la actividad de control y se haya constatado la infracción en cuestión por el órgano de control. En este caso, el órgano de control no está llamado a pronunciarse sobre un hecho que ya ha sido valorado en una fase precedente, sino de una situación diferente, que se encuentra justificada por el comportamiento del Estado, que ha constituido el objeto de las recomendaciones adoptadas por el órgano de control.

III. LA INTRODUCCIÓN DEL CONTROL INTERNACIONAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

En el presente apartado se estudian las especificidades derivadas de la introducción del control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente.

El estudio del control internacional en el ámbito de la protección ambiental se centra en cuatro partes. La primera, titulada “El control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente”, aborda la justificación y el análisis de la introducción del control en el Derecho internacional del medio ambiente, a través de la evolución experimentada por este ordenamiento y las consiguientes adaptaciones del control a las características y necesidades de la regulación internacional ambiental, obteniendo, como resultado, una redefinición del concepto. La segunda parte, titulada “La relevancia y características de los tratados internacionales en materia de medio ambiente”, se centra en el análisis de la

²⁶⁴ Aunque existe una excepción a esta posibilidad; a saber, el artículo 39, letra b) del Reglamento interno de la Comisión interamericana de Derechos del Hombre y el artículo 47, letra d) de la Convención americana sobre derechos del hombre.

intervención del control en el proceso de aplicación, como ejecución normativa e institucional; y de las dificultades existentes en el cumplimiento y la evaluación de la eficacia de los instrumentos jurídicos, con el fin de hacer frente a los problemas que afectan al medio ambiente. En la tercera, relativa al “concepto de régimen ambiental” se analiza la organización del control internacional en función de los diferentes desarrollos jurídicos generados a partir de los tratados internacionales concluidos en cada uno de los ámbitos de protección del medio ambiente. Y finalmente, el cuarto apartado introduce los “Mecanismos jurídicos y no jurídicos de control en el ámbito ambiental”.

A) El control internacional en el Derecho internacional del medio ambiente

La regulación jurídica internacional en materia ambiental constituye una de las ramas más recientes del ordenamiento jurídico internacional²⁶⁵. La novedad de la materia no ha impedido su rápido desarrollo, impulsado por una creciente concienciación ambiental, una constante voluntad de cooperación y una intensa práctica intergubernamental como respuesta de la comunidad internacional a los problemas que han afectado al medio ambiente en las últimas décadas²⁶⁶.

El origen y el desarrollo de una regulación jurídica internacional en materia de protección ambiental traducen con gran fidelidad la evolución experimentada por la sociedad internacional. La concurrencia de diferentes factores económicos, sociales, científicos y ecológicos no solo ha generado nuevas necesidades sociales y ha motivado la necesidad de dar una respuesta inmediata a través de la adopción de una nueva regulación jurídica internacional, sino que además ha potenciado un rápido desarrollo de la misma. La interacción de estos factores con la regulación ambiental se manifiesta en distinto grado en función del estadio de evolución del Derecho internacional del medio ambiente y en el momento histórico en el que se contextualizan. El resultado es directamente proporcional a la importancia otorgada al instituto del control en el ámbito de protección del medio ambiente.

La evolución del Derecho internacional del medio ambiente ha sido, en función del tipo de relaciones internacionales, paralela a la estructuración de la

²⁶⁵ Vid. KISS, A. CH., “L'état du droit de l'environnement en 1981: problèmes et solutions”, en *JDI*, 1981, pp. 499-500; y del mismo autor, “Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l'environnement”, en *ADI Colloque*, 1982, *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, p. 119 y “Le droit international de l'environnement humain”, en *Annuaire des Anciens Élèves de l'Académie de Droit International*, vol. 41, 1971.

²⁶⁶ El ex - Secretario General de las Naciones Unidas, PÉREZ DE CUÉLLAR, manifestó que “...la Carta de las Naciones Unidas rige las relaciones entre los Estados. La Declaración Universal de los Derechos Humanos preside las relaciones entre Estados e individuos. Ahora es el momento de regular las relaciones entre la humanidad y la naturaleza”. Vid. Report of the Secretary -General on the Work of the Organization, U.N. GAOR, 45th Sess., N°. 1, p. 11, UN-Doc. A/45/1 (1991).

Sociedad internacional²⁶⁷. En este sentido, la cooperación entre los Estados constituye la base de la protección internacional del medio ambiente porque se constituye a su vez como reflejo de una característica fundamental del Derecho internacional contemporáneo. El Derecho internacional clásico tenía como función básica permitir la coexistencia de los Estados soberanos y jurídicamente iguales²⁶⁸. En cambio, el Derecho internacional contemporáneo contempla como una de sus funciones principales, la protección del medio ambiente en cuanto interés general de la Comunidad internacional en su conjunto que no puede ser abordado de modo unilateral por los Estados²⁶⁹ y que se concreta en la existencia de una serie de normas que limitan el ejercicio de la soberanía²⁷⁰.

La evolución experimentada en las estructuras de la Comunidad internacional y en su ordenamiento, ha repercutido sobre el concepto mismo de “protección del medio ambiente”, en la diferente percepción del bien jurídico objeto de protección y en la efectiva protección jurídica procurada²⁷¹. En un primer momento, la preocupación fundamental reside en la contaminación derivada de actividades industriales y posteriormente, se adopta una nueva percepción de la problemática ambiental basada en la idea de que todos los elementos del medio ambiente son recursos que pueden ser indispensables para la supervivencia de la Humanidad. Así el Derecho internacional del medio ambiente se desarrolla en diferentes estructuras relacionales que propician diferentes grados de protección

²⁶⁷ Vid. CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 192. También, SIMMA, B., “From bilateralism to community interest in international law”, en *Recueil des Cours*, 250, 1994-VI, pp. 217-384, en especial pp. 238 y ss.

²⁶⁸ La coexistencia de Estados se basaba, principalmente, en relaciones basadas en el respeto de los intereses soberanos de los Estados. Vid. Caso Lotus, Corte Permanente de Justicia Internacional, Collection of Judgements, Series A - Nº. 10, 1927, pp. 18 y ss. También, CARRILLO SALCEDO, J. A., “Droit International et souveraineté des Etats”, en *RCADI*, nº. 35, 1996, pp. 257 y ss.

²⁶⁹ Siguiendo a TRUYOL SERRA, A., “En un mundo ‘finito’ o por lo menos limitado, como es el mundo internacional de hoy, los grandes problemas de la nueva era, planteados por la revolución industrial y tecnológica y sus secuelas, reclaman soluciones que sólo pueden ser eficaces a escala global. De especial gravedad para la misma supervivencia del género humano no adolecen en particular, más allá de las divergencias de cualquier índole, los del crecimiento demográfico, del uso de los recursos naturales y en particular de los del mar, de la contaminación y deterioración del medio ambiente”. En *La Sociedad Internacional*, ed. Alianza, Madrid, 1974, pp. 97 y ss.

²⁷⁰ En el ámbito de la protección del medio ambiente, esta referencia a la comunidad de intereses como límite a la actuación individual de los Estados ya se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en el Asunto sobre el Río Oder de 1929. Al respecto, el Tribunal entendió que los Estados ribereños tienen “una comunidad de intereses” que genera una “comunidad de derechos” para todos ellos (vid. Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder Judgement, nº. 16, *CPJI*, Série A, nº. 23, p. 27). En el asunto *Gabcíkovo-Nagymaros* de 1997, el Tribunal Internacional de Justicia recuerda la jurisprudencia del Tribunal Permanente y establece que Eslovaquia “... al asumir unilateralmente el control de un recurso compartido privando así a Hungría de su derecho al uso equitativo y razonable de los recursos naturales del Danubio –con los efectos continuados del desvío de esas aguas sobre la ecología del área ribereña de Szigetkös –no respetó la proporcionalidad requerida por el Derecho internacional (vid. Sentencia de 25 de septiembre de 1997, *CIJ Recueil* 1997, párrafo 85, apartado cuarto, también párrafos 87 y 147).

ambiental en función de la percepción, en cada momento histórico, de la protección ambiental²⁷². Esta evolución traduce el paso de las relaciones de reciprocidad a las relaciones de cooperación²⁷³. El cambio relacional es propiciado por esta nueva percepción y por el carácter global de los problemas ambientales que, dada la estrecha conexión existente entre los diferentes elementos del medio ambiente, requiere de una respuesta global de la Humanidad²⁷⁴.

Esta percepción integrada y global del medio ambiente²⁷⁵ no se produce hasta que la contaminación o el deterioro ambiental constituyen un problema internacional, es decir, cuando los elementos que componen el medio ambiente adquieren una dimensión internacional transfronteriza, trascendiendo a las fronteras de un Estado y afectan al territorio o a los intereses de diferentes Estados²⁷⁶. Llegado ese momento, es necesario proceder a una actuación conjunta, a través de la cooperación internacional, para lograr una mayor eficacia en la protección del medio ambiente, que a partir de su concepción transfronteriza y

²⁷¹ Sobre esta cuestión, *vid.* JURGIELEWICZ, L. M., *Global Environmental Change and International Law: Prospects for Progress in the Legal Order*, Lanham, MD, University Press of America, 1996.

²⁷² *Vid.* SANDS, P. J., "The Environment, Community and International Law", en *Harvard International Law Journal*, vol. 30, 1989, pp. 393-420.

²⁷³ *Vid.* BLACKHURST, R., SUBRAMANIAN, A., "Promoting Multilateral Co-operation on the Environment", en ANDERSON, K., BLACKHURST, R. (eds.), *The Greening of World Trade Issues*, 1992; también, BOYLE, A., "The Principle of Co-operation: the Environment", en LOWE, WABRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law*, *op. cit.*, pp. 120 y ss.; y FRANCONI, F., "International Co-operation for the protection of the Environment: the procedural dimension", en LANG, W., NEUHOLD, H., ZEMANEK, K., *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 203-225.

²⁷⁴ En cierto modo, existe la convicción que un Estado, individualmente considerado, no tiene la capacidad de hacer frente a los problemas ambientales globales, los cuales constituyen un interés común de todos los Estados. *Vid.* Programme of Action for the Least Developed Countries, Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Brussels, Belgium, de 20 de mayo de 2001, UN Doc. A/CONF.191/11, párrafo 73. También consultar a KISS, A. CH., "Dix ans après Stockholm, une décennie de Droit International de l'Environnement", en *Annuaire français de Droit international*, 1982, p. 785. Y del mismo autor, *Los principios generales del Derecho del Medio Ambiente*, Cuadernos de la Cátedra "J. B. Scott", Universidad de Valladolid, Valladolid, 1975, p. 15 y *La protection internationale de l'environnement*, Pedone, París, 1989. También, EVANS, T., "International Environmental Law and the Challenge of Globalization", en JEWELL, T., STEELE, J. (eds.), *Law in Environmental Decision-making – National, European and International Perspectives*, Clarendon Press, Oxford, 1998, pp. 207 y ss.

²⁷⁵ I. VON MÜNCH entiende que la protección internacional del medio ambiente no es algo enteramente nuevo, sino que la novedad radica, fundamentalmente, en la evolución desde a un primer tratamiento individualizado y puntual, a una concepción global de todos esos problemas que afectan al medio ambiente. *Vid.* VON MÜNCH, I., "Umweltschutz in Völkerrecht", en *Archiv des Völkerrechts*, 1972, n.º. 4, p. 386. En opinión de KISS, "...esta globalización del Derecho ambiental no puede ser separada de otra evolución, que es todavía más característica y más importante para un estudio teórico del Derecho internacional del medio ambiente: la creciente integración de la protección del medio ambiente del planeta en el concepto más general de protección y gestión de los recursos naturales de la humanidad", *vid.* KISS, A. CH., "The International Protection of the Environment", en McDONALD, R. ST., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1986, p. 1070.

²⁷⁶ *Vid.* HAHN, R., RICHARDS, K., "The internationalisation of Environmental Regulation", en *Harvard International Law Journal*, n.º. 30, 1989.

global, supera la jurisdicción y la acción individual de los Estados²⁷⁷. Las relaciones de cooperación se desarrollan en respuesta a la necesidad de actuar conjuntamente en el ámbito internacional transformándose de relaciones de cooperación entre Estados a la institucionalización de la cooperación, es decir, a relaciones entre Estados e instituciones internacionales de protección ambiental.

La consecuencia más inmediata de la evolución de la protección ambiental es su repercusión sobre la elaboración de los acuerdos ambientales multilaterales, los cuales han evolucionado, de acuerdo con A. KISS, de los *treaty contracts* a los *treaty laws*²⁷⁸. Es decir, mientras que en los primeros se basaban en la creación de la norma internacional en función de los intereses de las Partes contratantes, en los segundos la creación de la norma internacional se justifica por la satisfacción del interés común de la Humanidad²⁷⁹. En este sentido, MARIÑO MENÉNDEZ afirma que “... *la finalidad última del Derecho internacional del medio ambiente es la protección de un interés común de la Humanidad por encima de los intereses particulares de los Estados: no ya la supervivencia del conjunto de los seres humanos, sino el “derecho” de las generaciones futuras a recibir un medio*

²⁷⁷ Vid. OPPERMAN, T., “Gesetze Normen des Völkerrechts zum Umweltschutz und die Grundlagen und Verfahren ihres Erlasses”, en GOETZ, V., RAUSCHNING, D., ZIEGER, G., *Umwelt und Internationale Wirtschaft*, C. Heymans Verlag, Köln, 1975, p. 7.

²⁷⁸ La caracterización de los problemas ambientales como globales, desde un punto de vista material y subjetivo, conlleva la necesidad de recurrir a la conclusión de tratados internacionales de ámbito multilateral. Vid. KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc., Nueva York y Londres, 3era edición, 2004, pp. 14 y ss.

²⁷⁹ KISS y SHELTON hacen referencia, en este sentido, a que las normas de Derecho internacional entran dentro de las categorías de normas adoptadas en interés común de la Humanidad, *ibidem*, pp. 14-16. De forma similar se ha pronunciado CARRILLO SALCEDO cuando resume la evolución del Derecho internacional público de la siguiente manera: “...*mientras que el Derecho internacional clásico estaba presidido por el principio de reciprocidad, presente tanto en la creación como en la ejecución y sanción de las obligaciones jurídicas internacionales, el Derecho internacional contemporáneo ha cambiado tanto en su ordenación normativa como en su aparato institucional; aspira, en efecto, a modelar la realidad social, creando condiciones de paz y dejando de ser un Derecho delimitador de competencias entre Estados soberanos exclusivamente formal y de procedimiento para convertirse en un Derecho de reglamentación que define los comportamientos de los Estados en orden a la satisfacción de intereses generales de la Comunidad internacional en su conjunto, esto es, en función de la promoción y realización del bien común universal*”. Vid. CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 192. En el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente cabe destacar también a PAOLILLO el cual recuerda que “El Derecho ambiental internacional busca no solamente satisfacer los intereses individuales de los Estados en sus relaciones recíprocas, sino también –y sobre todo- el interés de la comunidad internacional en proteger y conservar el entorno en el que la humanidad habita. Por eso las reglas del derecho ambiental no reflejan necesariamente, como lo hacen en otros sectores del derecho internacional, la reciprocidad, el equilibrio entre las obligaciones y los derechos de los Estados, sino que persiguen la realización de un fin compartido por todos”. Vid. PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional Público*, ed. Aranzadi, vol. II, 1998, pp. 358 y ss.

ambiente digno aparecen como elementos en la formación de principios y normas de “equidad intergeneracional””²⁸⁰.

Para obtener una mayor claridad en la introducción de mecanismos de control internacional a lo largo de la evolución del Derecho internacional del medio ambiente, a través de los tratados internacionales, se ha dividido el análisis en función de los hitos que propiciaron un avance en el desarrollo en la protección jurídico-internacional del ambiente. Por este motivo, se ha procedido a una división en tres etapas delimitadas por la convocatoria de dos Conferencias internacionales determinantes: una primera etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo, es decir, antes de 1972; una segunda etapa comprendida entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río de Janeiro, es decir, entre 1972 y 1992; y la tercera etapa iniciada con la Conferencia de Río de Janeiro hasta la actualidad²⁸¹. En estas etapas, persiste y se mantiene el modelo reuteriano de diferenciación del tipo de relaciones existentes entre los Estados en cada momento y tiene, por lo tanto, su manifestación en relación con la protección del medio ambiente²⁸².

A modo ilustrativo, la siguiente tabla resume la evolución del Derecho internacional en materia medioambiental a lo largo de las tres etapas mencionadas y caracterizando las relaciones internacionales y jurídicas existentes en cada una de ellas; los tipos de tratados internacionales de protección ambiental y sus objetivos ambientales; las relaciones convencionales existentes; la aplicación progresiva del control internacional en esta materia en cada una de ellas y su efectividad.

²⁸⁰ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., “Capítulo XXXI: La protección del medio ambiente: régimen general”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, 12 ed., Tecnos, Madrid, 1999, p. 634.

²⁸¹ Vid. JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, op. cit., pp. 16-32 y KISS, A. CH., *Droit International de l’environnement*, Economica, París, 1992, pp. 28 y ss.

²⁸² J. JUSTE RUIZ, establece las siguientes etapas de la evolución del Derecho internacional del medio ambiente: la “prehistoria” del Derecho internacional del medio ambiente y la era ecológica, donde destacan, como hitos históricos en esta evolución, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 y la Conferencia de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992. Vid. JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, *ibidem* y KISS, A. CH., *Droit International de l’environnement*, *ibidem*, pp. 28 y ss. A pesar de existir una etapa “prehistórica” del Derecho internacional del medio ambiente, A. Ch. KISS sitúa al final de los años sesenta el verdadero impulso del Derecho internacional del medio ambiente, *vid. ibidem*, “L’état du droit de l’environnement en 1981: problèmes et solutions”, op. cit., pp. 499-500. Posteriormente, este autor precisa que la aparición del Derecho internacional del medio ambiente se sitúa “...en los alrededores de 1968”, *vid. ibidem*, “Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l’environnement”, en *ADI Colloque*, 1982, *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, op. cit., p. 119 y “Le droit international de l’environnement humain”, op. cit. y también CAMPINS, M., “La institucionalización de la cooperación internacional para la protección del medio ambiente”, en SOLER MANUEL, M. A. (coord.), *Manual de gestión del medio ambiente*, ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 340 y ss.

	1era etapa: Etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo (1972)	2da etapa: Etapa entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río (1972-1992)	3era etapa: Etapa de la Conferencia de Río de Janeiro (de 1992 hasta el presente)
Relaciones	Yuxtaposición	Cooperación entre Estados	Institucionalización-Cooperación entre Estados e instituciones
Tipo tratados Internacionales en materia ambiental ²⁸³	“sleeping treaties” ²⁸⁴	“umbrella treaties” “framework treaties”	“umbrella treaties” “framework treaties” “Treaty congestion” ²⁸⁵
Objetivo Tratados	Utilitarismo ambiental	Protección de los elementos ambientales	Protección integral del medio ambiente
Relaciones convencionales	Recíprocas	Colectiva	Institucionalizada
Control	Control unilateral o recíproco	Control multilateral	Control internacional
Efectividad	Escasa	Relativa	Global

²⁸³ BOISSON DE CHAZOURNES habla de tratados de primera y de segunda generación, refiriéndose a los de primera generación como aquellos tratados más antiguos, sectoriales, de ámbito geográfico limitado o con un objeto de protección preciso adoptados con el fin de luchar contra determinadas prácticas generadoras de contaminación, para proteger determinadas especies animales y vegetales, para promover una mejor protección del medio ambiente en determinadas regiones o para el establecimiento de estrategias jurídicas para hacer frente a la contaminación transfronteriza. Los tratados de segunda generación hacen referencia a la protección global del medio ambiente, es decir, son tratados caracterizados por una perspectiva universal y multisectorial para tratar problemas como son, por ejemplo, el cambio climático, la diversidad biológica, la protección de la capa de ozono o la desertificación. Son estas últimas, convenciones que tienen en cuenta la interdependencia de los sectores y elementos ambientales y la interdependencia entre fenómenos naturales y las acciones humanas, origen de las degradaciones. Ambas categorías, tratados de primera y de segunda generación no mantienen una relación de exclusión, sino de complementariedad. Existe entre ambas una necesidad de coordinación, para evitar posibles duplicaciones. *Vid.* BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du développement durable”, en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l’environnement: La promotion d’un développement durable*, Septièmes Rencontres Internationales d’Aix En Provence, Colloque, des 15 et 16 janvier 1999, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 62-63.

²⁸⁴ Esta denominación se utiliza para referirse a los tratados más antiguos concluidos en materia ambiental y que por su estructura y configuración resultan inalterables e inadecuados para dar respuesta a los cambios constantes que experimenta el medio ambiente. Sobre esta cuestión consultar KISS, A. CH., “L’evolution du Droit international de l’environnement: du bilateral au planetaire”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Luculano Editore, Pavia, 1996, p. 430.

²⁸⁵ Denominación utilizada por varios autores para referirse a la revolución experimentada por el Derecho internacional convencional en material ambiental. *Vid.* por ejemplo, HANDL, G., “Compliance control Mechanisms and International Environmental Obligations”, en *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, 1997, pp. 29-30; BROWN WEISS, E., “Environmental Equity: the Imperative for the Twenty-First Century”, en LANG, W., *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman/M. Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1995, pp. 17 y ss.; y HICKS, B. L., “Treaty Congestion in International Environmental Law: the Need for Greater International Coordination”, en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, n.º. 5, January 1999, pp. 1643-1674.

1. La etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo

A pesar que la emergencia de un Derecho del medio ambiente, como rama jurídica específica del Derecho internacional público, se sitúe a finales de la década de los sesenta del Siglo XX²⁸⁶, con anterioridad existieron algunos precedentes aislados de actuaciones internacionales relativas al medio ambiente²⁸⁷.

Esta etapa inicial, que se sitúa cronológicamente, entre principios de siglo XX hasta la I Guerra Mundial, se inspira más en valores económicos y comerciales que en la protección, estrictamente, ambiental. El interés utilitarista propicio la adopción de normas internacionales, que lejos de proteger el medio ambiente en sentido estricto, se caracterizaban en primer lugar, por limitar la protección internacional al ámbito de las relaciones de vecindad; y en segundo lugar, por la necesidad de preservar los recursos naturales estatales como elementos de interés soberano, de manera que el principio de la buena vecindad fue complementado con otros principios tales como: el *sic utere tuo ut alienum non laedas* basado en la prohibición de permitir comportamientos que generen un daño al medio ambiente de otros Estados o el principio de utilización equitativa, según el cual el acceso de los Estados a la explotación y uso de las aguas con las que su territorio colinda o de las aguas que cruzan por su territorio, se debe dar en términos de equidad y no discriminatorios.

²⁸⁶ Vid. KISS, A. CH, *ibidem*. También, *vid.* KELLY, M. J., “Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements”, *cit. supra*, pp. 448 y ss.

²⁸⁷ Se suele citar como primer tratado internacional en materia de medio ambiente, el Tratado de Jay firmado el 19 de noviembre de 1794 entre Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, que regulaba diversos aspectos sobre el alta mar. A partir del siglo XIX se firmaron en América del Norte, y posteriormente en Europa, un número considerable de tratados que tuvieron por objeto regular la problemática relativa a la conservación de la calidad de las aguas de los ríos internacionales y aguas fronterizas, así como del acceso equitativo a los recursos naturales que se encuentran a disposición de dichos ríos y aguas. Por ejemplo, se pueden citar: el Tratado de Webster-Asburton, de 9 de agosto de 1842; el Tratado de Washington, de 8 de mayo de 1851; el Tratado de aguas fronterizas, de 9 de enero de 1909; el Tratado entre Méjico y Estados Unidos sobre el Río Grande, de 3 de febrero de 1942 y el Tratado sobre la calidad de las aguas de los Grandes Lagos, de 15 de abril de 1972. En este sentido, SANDS sitúa la génesis del Derecho Internacional del Medio Ambiente en los umbrales del siglo XX. Este profesor considera que la decisión del Tribunal internacional arbitral de 1893 marca la génesis del Derecho internacional del medio ambiente. El arbitraje *ad hoc* intentaba resolver la controversia entre Estados Unidos y Reino Unido con relación a la protección de las focas peleteras que hasta la fecha habían sido capturadas por buques británicos y transportadas al este de Londres, para fabricar prendas de piel. Ante la captura masiva de estas especies, Estados Unidos intervino argumentando su poder de protección de dichas especies en beneficio de la humanidad. Gran Bretaña en su defensa alegó la libertad prevalente en alta mar y argumentó con éxito, que de acuerdo con el Derecho internacional, la explotación de las focas peleteras del Pacífico estaba permitida, incluso hasta su extinción, puesto que esta actividad se realizaba fuera de cualquier jurisdicción o control nacional. El Tribunal Arbitral, sin embargo, propuso reglas internacionales para las Partes. Es decir, la decisión permitía la exploración británica de focas peleteras en alta mar, bajo el respeto de las normas protectoras de dichas focas. Por esta razón, este caso se cita como el inicio del Derecho internacional del medio ambiente. *Vid.* SANDS, PH., “International Environmental Litigation and Its Future”, en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, 1999, pp. 1619-1621. También, MOORE, J. B., “Chapter XVII: Fur Seal Arbitration”, en *ibid.*, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. I, Washington, 1898, pp. 755-961.

Estas normas internacionales de protección ambiental se orientaban, especialmente, a la protección de intereses particulares, en especial a la protección de la salud y de los intereses económicos de los Estados y no a la preservación o conservación del medio ambiente, *strictu sensu*. En realidad, el medio ambiente no era objeto de protección por estas normas, sino lo que se pretendía proteger, fundamentalmente, era intereses económicos, políticos, etc. que se relacionaban con estos elementos del medio ambiente. Por este motivo, en un momento anterior a 1900²⁸⁸, sólo existían algunos tratados multilaterales o bilaterales referentes a determinados aspectos ambientales internacionales o bien algunas medidas, sin carácter internacional²⁸⁹, para hacer frente a determinadas formas de contaminación atmosférica, marina o fluvial.

Todos los instrumentos internacionales adoptados en esta etapa se centrarán en la protección de los elementos del ecosistema que poseen una utilidad para la producción o que representan un valor económico por ser objeto de transacción comercial. Además, los tratados internacionales más relevantes estarán basados en la protección de la soberanía nacional sobre los recursos naturales y centrados, sobre todo, en el curso de aguas transfronterizas, la navegación y la pesca en cursos de agua compartidos, particularmente, del Río Rin y otros ríos europeos²⁹⁰. Por ejemplo, durante este período se concluyeron tratados sobre pesca, los cuales

²⁸⁸ J. JUSTE RUIZ, siguiendo a A. Ch. KISS, denomina esta primera etapa como la “prehistoria” del Derecho internacional del medio ambiente, dentro la cual, establece una etapa inicial denominada “utilitarismo ambiental”, que va desde principios del siglo hasta la I Guerra Mundial. *Vid. ibidem.*; también, SCHACHTER, O., “The emergence of International Environmental Law”, en *Journal of World Affairs*, vol. 44, 1991, pp. 489 y ss.; y GUTIERREZ ESPADA, C., “La contribución del Derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho internacional contemporáneo”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 116 y ss.; y FITZMAURICE, M., “The contribution of environmental law to the development of modern international law”, en MAKARCZYK, J. (ed.), *Theory of International Law at the threshold of the 21st century. Essays in honour of Krzysztof Sjobiszewski*, Kluwer International Law, La Haya, 1996, pp. 909-925.

²⁸⁹ El Secretariado del Programa de Naciones Unidas para el Medio ambiente en su documento “Multilateral Environmental Agreements: A Summary”, (*vid.* Background paper presented by the Secretariat, First Meeting, New York, 18 April 2001, UNEP/IGM/1/INF/1, 30 March 2001, pp. 3 y ss.), recuerda que los primeros tratados internacionales dedicados a la protección medioambiental datan de 1868. Desde entonces, según este documento, el número se ha visto incrementado en 502 tratados internacionales específicamente dedicados a la protección ambiental y otros relacionados con este ámbito, de los cuales 323 son de ámbito regional. De todos estos tratados, un 60% o unos 302, aproximadamente, datan del período posterior a 1972, es decir, después del año de la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano. De hecho, los tratados anteriores a esta fecha cubrían un ámbito material de protección muy restringido y, generalmente, eran tratados regionales.

²⁹⁰ Estos tratados no contemplaban cuestiones como la contaminación u otros aspectos medioambientales. Una excepción a esta tendencia, la constituyó en 1909 el Tratado realizado entre Estados Unidos y el Reino Unido sobre las aguas fronterizas, el cual establecía en el artículo IV que el agua no debía ser contaminada en ambos lados para no perjudicar la salud y la propiedad del otro Estado. *Vid. Treaty relating to Boundary Waters Between the United States and Canada*, 11 enero 1909, en BROWN WEISS, E., “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order”, en *Georgetown Law Journal*, n.º. 81, 1992-1993, p. 675.

tenían como finalidad primordial delimitar las zonas pesqueras en función de beneficios, esencialmente, económicos²⁹¹.

Naturalmente, estas actuaciones internacionales, lejos de procurar la protección de determinados elementos del medio ambiente, se dirigían a preservar los intereses individuales de los Estados. Es interesante observar, sin embargo, que ya entonces empezaron a utilizarse técnicas de protección análogas a las que encontramos en los tratados ambientales modernos²⁹². Por ejemplo, en la Convención de Londres sobre la conservación de algunas especies en África, concluido en 1900, que constituyó el tratado internacional más antiguo para la protección de la flora y fauna silvestres en una región particular, se incluyeron medidas restrictivas al comercio de ciertas pieles y cueros.

A principios de 1900, los Estados empiezan a concluir acuerdos de alcance general para proteger las especies con un especial valor económico, por ejemplo, la Convención de 19 de marzo de 1902 sobre la protección de los pájaros útiles a la agricultura; así como tratados bilaterales, como la Convención de 16 de agosto 1916 sobre la protección de pájaros migratorios de Estados Unidos y Canadá; los Convenios de Washington de 7 de febrero (Estados Unidos – Reino Unido) y de 7 de julio de 1911 (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Japón) sobre la preservación y protección de las focas peleteras; y el Convenio entre Estados Unidos y el Reino Unido de 11 de enero de 1909 relativo a la protección contra la contaminación de los ríos fronterizos con los dominios del Canadá. Solamente, la ya mencionada Convención de Londres de 1900 sobre la protección de los animales salvajes, pájaros y peces en África²⁹³ cubría las especies salvajes de una forma general.

La ejecución y la supervisión por los Estados de sus respectivas obligaciones jurídicas convencionales relacionadas con la protección ambiental quedaban exclusivamente en manos de los Estados interesados. El sistema se basaba en la presunción de que la regla de derecho sería automáticamente respetada como resultado de la aplicación de los principios de reciprocidad y de la responsabilidad de los Estados. Se partía de la base de que si un Estado ratificaba un tratado, era porque ello convenía a sus intereses nacionales y por lo tanto, el Estado cumpliría

²⁹¹ Vid. KISS, A. CH., “International Environmental Law”, en *Encyclopedia of Environmental Law*, Suppl. 17, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998, pp. 9 y ss.

²⁹² Vid. SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law*, Manchester, 1995, p. 388; BIRNIE, P., “The Development of International Environmental Law”, en *British Journal of International Studies*, 3:2, July 1977, pp. 169 y ss; y PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional Público*, ed. Aranzadi, vol. II, 1998, pp. 358 y ss.

²⁹³ Vid. BROWN WEISS, E., y otros, *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, 1992.

espontáneamente con las obligaciones establecidas en él²⁹⁴. De acuerdo con este enfoque tradicional, cada Estado Parte en un tratado procedía a ejecutar las obligaciones asumidas adoptando las medidas prescritas consistentes, en la mayoría de los casos, en la promulgación de legislación nacional y en la adopción de otras medidas legales o administrativas que aseguraran que las normas acordadas internacionalmente serían cumplidas dentro de su territorio y respetadas por los sujetos bajo su jurisdicción.

Según este razonamiento, en los primeros acuerdos ambientales multilaterales no se preveían mecanismos o procedimientos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas²⁹⁵. Efectivamente, en este momento histórico, los mecanismos de control son escasos, puesto que existe una concepción de monopolio del control en manos de los Estados, los cuales se muestran reticentes a una supervisión externa de su actividad. Por este motivo, la protección ambiental quedará relativizada por compromisos flexibles, de carácter marcadamente político y que demuestran el interés de los Estados de no perder esferas de poder sobre actividades que afectan intereses legítimos vinculados a la soberanía estatal²⁹⁶. Es cierto que en algunos de ellos se establece la obligación de informar sobre las acciones tomadas para ejecutar el tratado, pero en muchos casos ni siquiera se cumple con esta obligación mínima y cuando se cumple, el procedimiento se agota con la mera presentación de la información requerida sin que de ello se deriven acciones ulteriores²⁹⁷. En esta etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo, los escasos sistemas de supervisión del cumplimiento del tratado están insuficientemente elaborados, demuestran ser poco efectivos, y la vigilancia unilateral del cumplimiento, como la que han ejercido los Estados

²⁹⁴ Este enfoque tradicional es equívoco. La realidad es diferente, especialmente, cuando se trata de tratados ambientales. Los Estados pueden aceptar y ratificar un tratado por muchas razones, sin tener la intención de cumplirlo, bien porque ceden a la presión que ejercen otros gobiernos o a presiones internas de grupos de ciudadanos o de instituciones, porque no quieren quedar aislados o porque quieren proyectar una buena imagen del país. También ocurre que los Estados aceptan obligaciones internacionales con la intención de cumplirlas, pero que no pueden hacerlo porque carecen de la capacidad o los recursos para hacerlo. Vid. CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, ed. Tecnos, Madrid, 1984; CHINKIN, C., "International Environmental Law in evolution", en JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998, pp. 229-266.

²⁹⁵ Además, la redacción ambigua de muchas disposiciones convencionales impedía el establecimiento de un sistema rígido de control. Vid. ANDRESEN, S., "Implementing Environmental Conventions. What, Why and How?", en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 21-35.

²⁹⁶ Vid. SIMMA, B., "Structure and Process of International Law", en MCDONALD, R. ST. J., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1983, p. 485; ROSENNE, S., *Breach of Treaty*, Cambridge, 1985, pp. 39-44 y REUTER, P., *Introduction to the Law of Treaties*, London, 1989, pp. 150 y ss.

²⁹⁷ Vid. CONDORELLI, L., "L'évolution des mécanismes visant à assurer le respect du droit international", en *Mélanges offerts à Hubert Thierry, L'évolution du Droit International*, ed. Pedone, París, 1998, pp. 127-134.

Unidos en relación con algunos acuerdos para la protección de la naturaleza, no asegura un control justo y equitativo, y sólo puede ser llevado a cabo por los países más poderosos.

En los primeros tratados internacionales en materia ambiental, los Estados son quienes supervisan la aplicación y el cumplimiento de sus propias obligaciones internacionales, junto con limitadas intervenciones de control institucional. Al respecto se puede destacar un uso escaso de instituciones internacionales, como, por ejemplo, la Comisión del Rin, establecida en 1815, dotada con el poder de regular la navegación por el río y de solucionar controversias²⁹⁸. También la supervisión del cumplimiento de las obligaciones convencionales puede, en algunos casos, ser atribuida a cierta categoría de Estados²⁹⁹.

Como ya se ha mencionado antes, los acuerdos regionales de pesca constituyen los típicos ejemplos del enfoque tradicional. En este sentido, los Estados miembros de un acuerdo son responsables de la ejecución, a través de sus autoridades nacionales, de las medidas de ordenación recomendadas por la respectiva comisión regional. En caso de incumplimiento por parte de los sujetos bajo su jurisdicción, los Estados deben adoptar las medidas que correspondan, que pueden incluir la aplicación de sanciones tales como la prohibición de comercializar y la confiscación. Además, por lo general se exige a los Estados que informen sobre las medidas adoptadas para cumplir con sus responsabilidades.

Los tratados concluidos, entre los años 1930 y 1940, reflejan el interés de los Estados de dar importancia a la conservación de los recursos naturales. Con este interés procedieron a negociar varios acuerdos con el fin de proteger la fauna y flora de forma general. En este sentido, en el período de los años treinta, se inicia una nueva perspectiva ecológica, centrada en la protección de grandes espacios naturales y riquezas biológicas de territorios vírgenes sometidos a colonización. De este período, que aporta una mayor intervención ambiental, cabe destacar la Convención de Londres de 8 de noviembre de 1933 para la conservación de la flora y fauna natural en África³⁰⁰ y la Convención de Washington de 12 de octubre de 1940 sobre la Protección de la naturaleza y la preservación de la vida salvaje en

²⁹⁸ Vid. KISS, A. CH., "Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules", en KALSHOVEN, F., KUYPER, F., LAMMERS, J. G., (eds.), *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noordhoff, 1980, pp. 99 y ss.

²⁹⁹ Esta perspectiva tradicional persiste en algunos tratados concluidos en una etapa de evolución del Derecho internacional del medio ambiente más moderna. Este es el caso del régimen establecido por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, para la protección del medio marino, los Estados ribereños, los Estados del pabellón y los Estados del puerto comparten la responsabilidad del cumplimiento de las reglas y los estándares internacionales aplicables, según sea la fuente en donde se origina la contaminación y el lugar donde se produce. Vid. artículo 213 a 222.

³⁰⁰ De 8 noviembre de 1933, *vid.* 172 *U.N.T.S.*, pp. 241 y ss.

el Hemisferio Oeste³⁰¹, que regulaba la protección de la flora, la fauna y las bellezas panorámicas naturales en los países de América. Sin embargo, en ambos casos la protección ambiental es relativa puesto que, en el primer caso, la protección se restringía al territorio de África, el cual por aquel entonces estaba en su mayor parte bajo dominación colonial; y en el segundo caso, también hay limitación territorial y sólo preveía el establecimiento de reservas y la protección de animales y plantas salvajes, especialmente de aves migratorias, pero sus disposiciones eran ambiguas y menos restrictivas que las del Convenio de Londres de 1933³⁰². También durante este período, los Estados concluyen la conocida Convención internacional de regulación de la pesca de la ballena, de 1931³⁰³.

A pesar de que el objeto material de los tratados mejoraba la protección de los distintos sectores del medio ambiente, desapareciendo, poco a poco, el interés utilitarista presente en las primeras regulaciones internacionales, existe aún una ausencia de disposiciones convencionales relativas al control y a la regulación institucional. Consecuentemente, los tratados más antiguos se convertían en obsoletos y, naturalmente, ineficaces desde el punto de vista del objetivo que perseguían. Un ejemplo de tratado sin este tipo de disposiciones era la Convención de 1940 para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas panorámicas naturales en el hemisferio oeste.

Esta categoría de tratados internacionales ha sido denominada por algún autor “*sleeping treaties*” refiriéndose, de esta manera, a la escasa relevancia práctica en la protección del medio ambiente³⁰⁴, al sometimiento de la efectividad de las normas a la voluntad de los Estados y a la configuración recíproca de sus relaciones. Los mecanismos de control existentes eran externos al tratado, en tanto, se reducían al monopolio soberano del Estado, constituyendo un control recíproco o de mero autocontrol estatal para la protección de sus intereses soberanos.

No fue sino después del establecimiento de las Naciones Unidas que los problemas ambientales fueron objeto de una consideración más sistemática por parte de la Comunidad internacional, aunque la Carta de San Francisco de 1945 no contiene ninguna referencia específica al tema³⁰⁵. No obstante, como se ha visto anteriormente, el tratamiento de los problemas ambientales en el período anterior a

³⁰¹ De 12 de octubre de 1940, *vid.* 161 *U.N.T.S.*, pp. 193 y ss.

³⁰² *Vid.* KISS, A. CH., “International Environmental Law”, *cit. supra*, p. 9.

³⁰³ De 24 de septiembre de 1931, *vid.* 155 *U.N.T.S.*, pp. 349 y ss.

³⁰⁴ *Vid.* BOYLE, E. A., “Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions”, en *Journal of Environmental Law*, n.º. 3, 1991, p. 232.

³⁰⁵ *Vid.* BEYERLIN, U., *Umweltrecht*, *op. cit.*, p. 5 y SÁNCHEZ MONSO, F. E., *Política global sobre el medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas: instituciones y programas de acción*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Departament de Dret i Economia Internacionals, Barcelona, 1987.

la Conferencia de Estocolmo fue fragmentario y careció de coherencia y coordinación. Los tratados, por una parte, abarcaban áreas geográficas reducidas y tenían un alcance material limitado; y ninguno de ellos, por otra parte, se inspiraba en un enfoque global que considerara el medio ambiente como un todo unificado³⁰⁶.

Durante los primeros años de funcionamiento de la Organización de Naciones Unidas, la preocupación por el medio ambiente se manifestó, en particular, con relación a determinados sectores de la actividad industrial y económica que habían producido importantes desastres ecológicos. Una de estas preocupaciones se centro en los efectos de los ensayos nucleares en la atmósfera, adoptándose en 1963 el Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares. Posteriormente, la principal fuente de interés fue la contaminación del océano causada por los derrames de petróleo puesto que en ese período, comenzaron a producirse catastróficos accidentes en el transporte marítimo del petróleo en supertanques. La Organización Marítima Internacional promovió la celebración de la Convención de Londres de 1954 para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos³⁰⁷, que fue seguida por otras convenciones para combatir los efectos de la contaminación petrolera, para establecer la responsabilidad civil por perjuicios causados por la contaminación, y para la creación de un fondo de compensación.

En 1958 se concluyeron las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar, incluyendo la Convención sobre el alta mar y la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar, las cuales contienen disposiciones relativas a la protección del medio marino. También de esta época es el Tratado Antártico de 1959, que incluye disposiciones prohibiendo explosiones nucleares y el vertimiento de desechos radioactivos en la zona antártica y la Convención internacional sobre la regulación de la pesca de la ballena de 2 de diciembre de 1946³⁰⁸.

³⁰⁶ Vid. DUPUY, P. M., "Le droit international de l'environnement et la souveraineté des états. Bilan et perspectives", en la obra colectiva, *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Colloque Workshop, La Haya, 1985, p. 31. Durante este período se suscitó la necesidad de proteger áreas específicas, ríos, lagos o zonas marítimas, o determinadas especies, como ballenas, pájaros o focas, pero no se percibió a la biosfera en su totalidad como una unidad amenazada por la degradación de sus múltiples componentes. Además, ningún organismo internacional tenía una competencia general en materia de medio ambiente, y los que se ocupaban de sus aspectos sectoriales actuaban de forma independiente y sin ningún tipo de coordinación.

³⁰⁷ Convenio de 12 de mayo de 1954, enmendado en 1962. Sobre esta cuestión, *vid.* MITCHELL, R., *Intentional Oil Pollution at Sea*, Cambridge Mass. 1994.

³⁰⁸ La Convención internacional sobre la regulación de la pesca de la ballena hace referencia, en el preámbulo, al "interés de las naciones del mundo de salvaguardar para las generaciones futuras los grandes recursos naturales que constituyen los bancos de ballenas" y reconoce que "... constituye un interés común alcanzar el nivel óptimo de estocs de ballenas".

En esta etapa, el Derecho ambiental internacional se inspira en los principios de prevención del perjuicio ambiental, de conservación, de uso racional y sostenible de los recursos naturales y de los ecosistemas de la biosfera³⁰⁹. En un régimen basado en estos principios, de carácter primordialmente preventivo, el enfoque que persigue asegurar el pago de los perjuicios es obviamente insuficiente. Un sistema semejante no logra el objetivo de proteger el medio ambiente, así como tampoco protege el interés común o el interés de las futuras generaciones³¹⁰.

2. La etapa entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río

Esta nueva etapa representa una nueva concepción de la protección del medio ambiente. Los nuevos instrumentos jurídicos que se adoptan en esta época representan la transición del interés soberano e individual al interés común³¹¹; de las relaciones de reciprocidad a las relaciones de multilateralidad; de la protección sectorial a la protección global³¹².

³⁰⁹ Vid. BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 1999 y HARVARD LAW REVIEW EDITORS, "Developments in the Law- International Environmental Law", en *Harvard Law Review*, n.º. 104, 1991, pp. 1521-1550.

³¹⁰ Vid. HAHN, R., RICHARDS, K., "The internationalisation of Environmental Regulation", en *Harvard International Law Journal*, n.º. 30, 1989, pp. 424-425.

³¹¹ Al respecto de la nueva concepción, se puede mencionar el Caso Shrimp Turtle, de 12 de octubre de 1998, del Órgano de Apelación de la OMC. Estados Unidos prohibió la importación de gamba procedente de determinados países asiáticos sobre la base que esa especie de gamba ponía en peligro las tortugas marinas, reconocidas internacionalmente como especie en peligro de extinción. El Órgano de Apelación entendió que las tortugas marinas constituyen un recurso natural agotable de acuerdo con el artículo XX (g) del GATT 1994 y que las medidas adoptadas por Estados Unidos eran relativas a la conservación de recursos naturales agotables de dicho artículo y, por lo tanto, una medida efectiva de acuerdo con las restricciones internas. Este caso tiene un especial significado porque el Órgano de Apelación reconoce la legitimación activa de un Estado (en este caso, Estados Unidos) para conservar los recursos situados fuera de su territorio e, incluso, situados en el territorio de un tercer Estado. Sin embargo, la medida adoptada era inconsistente porque se aplicaba de manera que constituía un medio arbitrario o discriminatorio entre Estados que reunían condiciones similares o iguales. Vid. *United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, AB-1998-4, WT/DS58/AB/R, de 12 de octubre de 1998.

³¹² J. BRUNNÉE se refiere a la "...interacción de intereses soberanos ha supuesto la construcción del 'bien común'". Vid. BRUNNÉE, J., "'Common Interest' – Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law", en *ZaöRV* 49 (1989), p. 792. La concienciación de la existencia de intereses comunes que repercuten sobre todos los Estados no implica una consiguiente renuncia a los intereses individuales y soberanos de los Estados. La solución radica en encontrar fórmulas intermedias para satisfacer las necesidades globales, respetando los intereses individuales. Por ejemplo, la Convención sobre Diversidad Biológica de 1992 declara, por una parte, que la conservación de la diversidad biológica constituye un "interés común de la humanidad"; pero por otra reconoce que los "Estados tienen el derecho soberano sobre sus recursos naturales". En efecto, el reconocimiento de un "interés común" en los tratados internacionales de protección ambiental no desplaza el interés tradicional de defensa de los derechos soberanos de los Estados. En realidad la concepción de "interés común" aporta un aspecto suplementario a la protección del medio ambiente precisamente por la necesidad de dar respuesta a problemas ambientales de carácter global que difícilmente podrían ser gestionados por la actividad individual de los Estados. Es más, no siempre la inclusión, *expressis verbis*, del "interés común" en un tratado internacional ambiental supone la reunión

Esta nueva perspectiva genera una progresiva intensificación de la regulación medioambiental que ocasiona, inevitablemente, restricciones a la soberanía de los Estados³¹³, sobre todo cuando la protección de determinados componentes del medio ambiente es transferida desde la responsabilidad individual estatal hacia la globalidad de la Comunidad de Estados. En este sentido, el Derecho ambiental busca satisfacer no solamente los intereses individuales de los Estados en sus relaciones recíprocas, sino también y, sobre todo, el interés común de la comunidad internacional en proteger y conservar el entorno en el que la humanidad habita³¹⁴. Por este motivo, las normas de Derecho ambiental no reflejan, necesariamente, como lo hacen las normas en otros sectores del Derecho internacional, la reciprocidad, el equilibrio entre las obligaciones y los derechos de los Estados, sino que persiguen la realización de un fin compartido por todos. De su aplicación no se deriva un beneficio inmediato para los Estados, sino cargas y obligaciones cuya ejecución es indispensable para la obtención del fin común³¹⁵.

de todos los intereses en presencia, ni tan siquiera que todos los intereses presentes se tomen en consideración. El compromiso a través de la conclusión de un tratado internacional en materia ambiental implica, frecuentemente, la renuncia a la propia posición a favor de posiciones dominantes, que suelen ser aquellas representadas por los países desarrollados. Posteriormente, con la introducción del concepto de desarrollo sostenible se relaja la tensión entre los diferentes intereses pretendiendo alcanzar una consideración de solidaridad y de equidad intergeneracional, mediante la convergencia de intereses individuales e intereses comunes, de protección del medio ambiente y desarrollo, de países desarrollados y de países en vías de desarrollo o subdesarrollados y de generaciones presentes y generaciones futuras.

³¹³ Vid. DUPUY, P. M., "Le droit international de l'environnement et la souveraineté des états. Bilan et perspectives", en la obra colectiva, *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Colloque Workshop, La Haye, 1985.

³¹⁴ La consideración de la protección del medio ambiente como interés común de la Humanidad o como interés global ha conllevado el análisis por parte de la doctrina de la posibilidad de considerar esta cláusula como una obligación general *erga omnes*, con la consecuencia de poder exigir a cualquier Estado no Parte en un determinado tratado el cumplimiento de dichas obligaciones. La presente investigación no pretende analizar este aspecto, puesto que resulta ser bastante compleja, polémica y trasciende el objeto de estudio. Para profundizar en la cuestión, *vid.* FROWEIN, J. A., "Reactions by not Directly Affected States to Breaches of Public International Law", en *RCADI*, vol. 248, 1994-IV, pp. 353 y ss.; y en particular a KISS, A. CH., SHELTON, D., *International Environmental Law*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley-on-Hudson, Nueva York, 2004, pp. 16 y ss.

³¹⁵ Esta comunidad de intereses, compartida por toda la comunidad internacional, ha sido expresamente reconocida en numerosos documentos internacionales. Por ejemplo, la Resolución 43/53 de la Asamblea General declara que el cambio climático es un asunto que concierne a toda la humanidad. La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 declara que el patrimonio cultural y natural necesita ser preservado como parte del patrimonio de toda la humanidad. La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973 establece en su Preámbulo que la fauna y flora silvestres, "en sus variadas y hermosas formas", es un elemento irremplazable del sistema natural de la Tierra, que debe ser protegido para las generaciones presentes y futuras. También los Estados firmantes del Convenio de Berna sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitats naturales en Europa de 19 de septiembre de 1979 reconocen que "... la flora y fauna silvestre constituye un patrimonio natural de valor estético, científico, cultural, recreativo, económico e intrínseco que requiere ser preservado y gestionado para las generaciones futuras". En la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, los Estados Parte, preservando su jurisdicción territorial, deben adoptar medidas para la conservación de las aves migratorias silvestres que habitan o transitan por las fronteras de la jurisdicción territorial "para el bien de la Humanidad". También cabe mencionar, en especial, la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 que declaró "patrimonio común de la humanidad" a los fondos marinos y oceánicos y a su subsuelo más allá de la jurisdicción

El impulso que hizo posible el ulterior desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente partió de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, entre el 5 y el 16 de junio de 1972³¹⁶, y se consolidó, posteriormente, con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, en 1992.

Como resultado de la Conferencia de Estocolmo, es necesario destacar la adopción de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio humano³¹⁷, que integra un catálogo de principios³¹⁸ y el Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano, que se compone de una serie de recomendaciones.

nacional. Y también, la Convención sobre Diversidad Biológica de 1992 declara que la conservación de la diversidad biológica constituye un “interés común de la humanidad”. Sobre esta cuestión, *vid.* WOLFRUM, R., “The Principle of the Common Heritage of Mankind”, en *ZaöRV*, nº. 43, 1983, pp. 312 y ss. y especialmente pp. 332 y ss.

³¹⁶ La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano fue convocada por Resolución de la Asamblea General 2581 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969, en relación con una Resolución anterior, la Res. AGNU 2398 (XXIII), de 3 de diciembre de 1968. *Vid.* Report of the UN Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/CONF.48/14, pp. 1-65 y Corr. I (1972), *International Legal Materials*, II (1972), p. 1416. Sobre la Conferencia, *vid.* KISS, A. –CH., SICHAULT, J.- D., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement (Stockholm 5 –16 juin 1972)”, en *AFDI*, 1972, pp. 603-628; también, DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brazil, 1995, Segunda Parte “Os Antecedentes da Conferência Das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, pp. 25-39; y LÓPEZ, A. M., “La contaminación del Medio Ambiente y la Conferencia de Estocolmo”, en *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, pp. 435 y ss. También es de interés destacar la celebración, en Suiza, de la Conferencia de Founex que se constituyó como reunión previa a la Conferencia de Estocolmo. *Vid.* PNUE, *Sauvegarde. Les textes fondamentaux sur l’environnement*, Founex, Stockholm, Cocoyoe, Nairobi, PNUE, nº. 21, pp. 1-44.

³¹⁷ Esta Declaración fue aprobada por 103 votos, 12 abstenciones y ningún voto en contra. *Vid.* *ILM* 11, 1972, p. 1416 y en UN Doc. A/CONF/48/14/Rev.1. La idea de una “Declaración Universal para la protección y mejora del medio ambiente” tuvo su origen en la Conferencia Intergubernamental de Expertos Científicos para el uso racional y la conservación de los recursos de la biosfera, celebrada en París por la UNESCO en Septiembre de 1968. *Vid.* UNESCO, *Use and Conservation of the Biosphere: Proceedings of the Intergovernmental Conference of the Resources of the Biosphere*, 1970, pp. 229-230; UNESCO Doc. SC/MD/9, 1969, p. 31; Res. AGNU Doc. Anexos II, A/7291, 1968, p. 2. Esta propuesta fue secundada por el Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y el Desarrollo de la Tecnología (UN Doc. E/AC.52/L.65, Anexo IV, párrafo 6, de 1969) y por el Secretario General de las Naciones Unidas (UN Doc. E/4667, párrafos 89 y 120, de 1969). De acuerdo con el Secretario General, uno de los objetivos de la Conferencia podían ser la adopción de “Determinadas premisas y consideraciones para guiar la acción de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, así como de los individuos en relación con el medio ambiente. Estas premisas podrían incluir el reconocimiento del medio ambiente como un recurso público esencial para la supervivencia humana, el conocimiento de la responsabilidad de los gobiernos, autoridades locales, industriales, agricultores, así como ciudadanos en el mantenimiento y promoción de la calidad ambiental, la necesidad de establecer una gestión efectiva y racional del medio ambiente y de sus recursos”.

³¹⁸ La Declaración reproduce principios del Derecho consuetudinario internacional. Así, por ejemplo, el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo que se refiere a los daños ambientales transfronterizos, que no resulta más que una formulación escrita de la práctica consuetudinaria internacional. Este Principio establece que “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Precisamente, la evolución gradual experimentada por el Derecho internacional del medio ambiente tradicional queda reflejada en el texto de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano de 1972³¹⁹, en la cual se establece que “... *defender y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de las generaciones presentes y futuras se ha convertido en un objetivo imperativo para la Humanidad... El incremento y diversidad de problemas ambientales, porque afectan en el ámbito regional y global o porque afectan al conjunto de la Comunidad internacional, es necesaria una mayor cooperación entre las naciones y la acción de las organizaciones a favor del bien común internacional*”³²⁰.

Como consecuencia inmediata del éxito que alcanzó la Conferencia de Estocolmo, el 15 de diciembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2997 (XXVII), crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Desde entonces, el PNUMA ha sido el órgano principal de las Naciones Unidas en los asuntos relativos a la regulación ambiental internacional.

La Conferencia de Estocolmo constituye un hito en la evolución del Derecho internacional del medio ambiente. Por una parte, constituye el marco inicial de consideración de los problemas ambientales desde una perspectiva global³²¹; y, por otra, supone la cristalización de normas internacionales ambientales emergentes. La Conferencia de Estocolmo no sólo confirma la existencia de una nueva rama jurídica del ordenamiento internacional, sino que consolida tendencias como la conclusión de tratados internacionales, que se caracterizan, sustancialmente, porque no todas sus disposiciones resultan obligatorias para los Estados, puesto que revisten una configuración flexible o de *soft law*³²².

³¹⁹ Sobre la Declaración, *vid.* SOHN, L. B., “The Stockholm Declaration on the Human Environment”, en *Harvard International Law Journal*, nº. 4, 1973, pp. 423-515.

³²⁰ *Vid.* Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, en Doc. A/CONF 48/14, Rev. 1, pp. 2 y ss. El Principio 24 de esta Declaración afirma en tal sentido que “... *es imprescindible cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades humanas que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente...*”. También, el Principio 21.d) de la Carta Mundial de la Naturaleza, de 28 de octubre de 1982, establece lo siguiente “*Los Estados... cooperarán en la tarea de conservar la naturaleza con actividades conjuntas y otras medidas pertinentes, incluso el intercambio de información y consultas*”.

³²¹ La Resolución de la AGNU 2398 (XXII) que convocaba la celebración de la Conferencia de Estocolmo determinó como objetivo de la misma: “... *proporcionar un marco comprensivo de consideración, en el ámbito de las Naciones Unidas, de los problemas que afectan al medio ambiente humano con el fin de llamar la atención de los Gobiernos y de la opinión pública sobre la importancia y la urgencia de esta cuestión y también de identificar aquellos aspectos que sólo pueden solucionarse o, al menos de la mejor forma posible, a través de la cooperación internacional y de los tratados*”. *Vid.* Res. AGNU 2398 (XXII), de 3 de diciembre de 1968.

³²² El término anglosajón “*soft law*” hace referencia a aquellos documentos o disposiciones normativas contenidas en los tratados internacionales, que poseen un carácter exhortatorio y no jurídicamente vinculante, pero que tienen un peso moral y político considerable. En sentido contrario, el

Con posterioridad a la Conferencia de Estocolmo, en 1980, la Asamblea General decidió conmemorar el décimo aniversario de la Declaración de Estocolmo de 1972, para la cual convocó una sesión especial del Consejo Ejecutivo del PNUMA. Esta reunión conmemorativa se celebró en Nairobi, en 1982³²³. En esta reunión se adoptó la Declaración de Nairobi de 1982, cuyo contenido reconoce la plena vigencia de los principios establecidos en la Declaración de Estocolmo de 1972³²⁴.

En esta etapa, los mecanismos de supervisión son colectivos: las posibilidades de un efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales internacionales por parte de los Estados aumentan cuando, precisamente, existen mecanismos de ejecución con un mayor grado de institucionalización³²⁵. El control deja de tener un origen, exclusivamente, estatal como en la categoría de “*sleeping treaties*”, para tener un origen internacional, convencional, colectivo e institucional.

Durante los veinte años que transcurrieron entre la Conferencia de Estocolmo y la de Río, se negociaron y concluyeron una serie de tratados internacionales sobre materias que anteriormente no se encontraban reguladas. Entre otros, cabe mencionar: la Convención internacional para la prevención de la contaminación derivada de los buques, de 2 de noviembre de 1973; la Convención de París para la prevención de la contaminación del mar de origen terrestre, de 4 de junio de 1974; la Convención sobre la prevención de la contaminación marina por el vertido de residuos y otras materias, de 29 de diciembre de 1979; el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, de 13 noviembre 1979, con tres Protocolos; el Tratado de Viena sobre la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985, con su Protocolo de Montreal, de 16 de

denominado “*hard law*” hace referencia a instrumentos jurídicos o a disposiciones de tratados internacionales que poseen un carácter jurídicamente vinculante y que tienden a la imposición de derechos y/u obligaciones a los Estados parte. Vid. DUPUY, P. M., “Soft Law and the International Law of the Environment”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, n.º. 2, 1991, pp. 420-435; KELLY, M. J., “Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements”, *cit. supra*, p. 451 y también TALLA TAKOUKAM, P., “Les instruments déclaratoires comme source de droit international de l’environnement”, en *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, Tomo LXXVIII, 2001, pp. 74-99.

³²³ Vid. TOLBA, M. K. (ed.), *Evolving Environmental Perceptions: from Stockholm to Nairobi*, Butterworths, Londres, 1988, pp. 11 y ss.

³²⁴ Además, los reconoce como guías de la conducta ambiental. También se establece la relación entre los problemas ambientales con los de desarrollo; pone un acento fundamental en la economía y en el desarrollo y se busca establecer un nuevo orden económico internacional, que no olvide la perspectiva ambiental; reconoce que muchos problemas ambientales exceden de las fronteras nacionales, por ello es necesario desarrollar el Derecho internacional del medio ambiente; insiste en la cooperación internacional como medio de solución de los problemas ambientales y menciona como fundamental la necesidad de la transferencia de tecnologías que protegen el medio ambiente.

³²⁵ Vid. FIORINO, D. J., “Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 23, n.º. 2, 1999, pp. 441-470.

septiembre de 1987; la Convención del Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982; los Acuerdos de la Organización Internacional de la Energía Atómica, sobre información y asistencia en caso de accidentes nucleares, de 26 de septiembre de 1986, el Protocolo sobre protección ambiental al Tratado Antártico, de 21 de junio de 1991; la Convención de Basilea sobre los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; las dos Convenciones de la Organización Internacional de la Energía Atómica, a saber, la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, ambas de 26 de septiembre de 1986.

La regulación de estos tratados incide en el reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados de explotar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas ambientales y del correspondiente deber de proteger y preservar el medio ambiente³²⁶; de la obligación de los Estados de tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio ambiente con los mejores elementos prácticos disponibles³²⁷; de la obligación de los Estados de asegurar

³²⁶ Según CALDWELL de estas actividades se deriva, lo que él denomina como, la “primera generación” de problemas ambientales. *Vid.* CALDWELL, L. K., *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 2da edición, London, 1990, pp. 83-85. Por ejemplo, la Parte XII de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de 1982, que trata la protección del medio ambiente marino de todas las fuentes de contaminación (artículos 192, 193 y 194). Otro ejemplo lo constituye el artículo 20, párrafo 1 del Acuerdo sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, de Kuala Lumpur, de 9 de julio de 1985, que establece que los Estados, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en la aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Al respecto consultar a VAN DER VYVER, J. D., “State Sovereignty and the Environment in International Law”, en *The South African Law Journal*, vol. 109, 1992, pp. 472-495.

³²⁷ Por ejemplo, el artículo 194, párrafo 1 de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, que establece que “Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto”. En el mismo sentido: el artículo 2, párrafo 2.b) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1985; el artículo 4 del Convenio sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 4 de junio de 1974; el artículo 2 del Convenio para la Conservación de Focas Antárticas, aprobado en Londres, el 1 de junio de 1972; el artículo 4 del Convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, aprobado en Oslo, el 15 de febrero de 1972; el artículo 8 de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, hecha en Washington, el 3 de marzo de 1973; el artículo 9 del Convenio sobre pesca y conservación de los recursos vivos del Mar Báltico y sus estrechos, aprobado en Gdansk, el 13 de septiembre de 1973; el artículo 2 del Acuerdo sobre la conservación de los osos polares, aprobado en Oslo, el 15 de noviembre de 1973; el artículo 3 del Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico, aprobado en Helsinki, el 22 de marzo de 1974; el artículo 4 de la Convención de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 16 de febrero de 1976; el artículo 1 del Convenio sobre la protección del Rin contra la contaminación química, aprobado en Bonn, el 3 de diciembre de 1976; el artículo 2 de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979; el artículo 2 del Convenio sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los

que, al tomar tales medidas, no transfieran, directa o indirectamente, daño o peligros de un área del medio ambiente a otra, o transformen un tipo de contaminación en otro; y de la obligación de cada Estado de notificar a otros Estados en caso que las actividades o eventos planeados en su territorio, puedan causar daño ambiental a otros³²⁸.

En estos tratados ambientales también se incrementa el uso de otras disposiciones que establecen la obligación de cooperar directamente o a través de las organizaciones globales o regionales apropiadas en actividades específicas relacionadas con el instrumento. Estas disposiciones son: sobre la obligación de cooperar en la realización de observación científica sistemática³²⁹; sobre la cooperación en investigación científica³³⁰; sobre la cooperación en intercambio de información³³¹; sobre la educación para tratar los asuntos materia de un tratado³³²; sobre la evaluación de impacto ambiental³³³; sobre la transferencia de tecnología,

hábitats naturales en Europa, aprobado en Berna, el 19 de septiembre de 1979; el artículo 4 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, aprobado en Basilea, el 22 de marzo de 1989; el artículo 3 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, aprobada en Nueva York, el 9 de mayo de 1992; o el artículo 9 del Convenio sobre Evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, aprobado en Espoo, el 25 de febrero de 1991, entre otros.

³²⁸ Por ejemplo, el artículo 195 de la Convención sobre Derecho del Mar, de 1982 que establece que “Al tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, los Estados actuarán de manera que, ni directa ni indirectamente, transfieran daños o peligros de un área a otra o transformen un tipo de contaminación en otro”. También se pronuncian así los artículos 4 y 5 del Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de Londres, de 29 de diciembre de 1972.

³²⁹ Por ejemplo, el artículo 11 del Convenio sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 4 de junio de 1974; el artículo 13 del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la Región del Gran Caribe, aprobado en Cartagena de Indias, el 24 de marzo de 1983; el artículo 7 del Convenio sobre contaminación atmosférica a larga distancia, aprobado en Ginebra, el 13 de noviembre de 1979; el artículo 3 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1985; o el artículo 5 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992; entre otros.

³³⁰ Por ejemplo, el artículo 12 del Convenio sobre diversidad biológica de 1992, o el artículo 4 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992.

³³¹ Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 1979, establece que “Las Partes contratantes acuerdan establecer programas complementarios o conjuntos de investigación científica o técnica, incluyendo la investigación de los mejores métodos de eliminación o reemplazo de sustancias nocivas, para reducir la contaminación marina por fuentes terrestres, y transmitirse entre ellos la información que se obtenga. Al hacerlo, tomarán en cuenta el trabajo llevado a cabo en esta esfera por las organizaciones internacionales y agencias apropiadas”. También, el artículo 4 de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono, de 1985; el artículo 200 de la Convención sobre derecho del mar, de 1982; el artículo 4.1.h) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992; o el artículo 17 del Convenio de diversidad biológica, entre otros tratados.

³³² Por ejemplo, el artículo 27 de la Convención de la UNESCO para la protección del patrimonio cultural y natural mundial, adoptada en París, el 16 de noviembre de 1972; el artículo 11 del Protocolo de Ginebra relativo a las zonas especialmente protegidas del Mar Mediterráneo, aprobado en Ginebra, el 3 de abril de 1982; el artículo 6 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992; o el artículo 13 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992, entre otros tratados.

³³³ Por ejemplo, el artículo 9 del Convenio regional de Kuwait sobre cooperación para la protección del medio marino contra la contaminación, de 1978; el artículo 4 de la conservación de los recursos

ambientalmente, viable y sobre asistencia técnica a países en vías de desarrollo³³⁴; sobre el acceso a los recursos naturales y a la distribución de los beneficios de la investigación científica³³⁵; sobre los recursos y mecanismos financieros³³⁶; y sobre la notificación pronta en relación con emergencias ambientales derivadas de accidentes³³⁷; sobre planes de contingencia y asistencia en caso de emergencias ambientales derivadas de accidentes³³⁸; sobre revelación de peligros potenciales al medio ambiente³³⁹; sobre la vigilancia del cumplimiento y la ejecución de un tratado ambiental³⁴⁰; sobre los procedimientos para la verificación de supuestas violaciones de un tratado ambiental³⁴¹; sobre el establecimiento de una institución subsidiaria para la asesoría científica, tecnológica y técnica³⁴²; sobre la adopción

marinos vivos del Antártico y el artículo 8 del Protocolo relativo a la protección del medio ambiente del Tratado Antártico, aprobado en Madrid, el 4 de octubre de 1991; o el artículo 14.1.a) y b) del Convenio sobre diversidad biológica, entre otros tratados.

³³⁴ Por ejemplo, el artículo 4.2 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1985; o el artículo 266 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982; el artículo IX del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias; el artículo 16 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992; el artículo 4.1.c) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático; o el artículo 5 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, entre otros tratados.

³³⁵ Por ejemplo, el artículo 15 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992, entre otros tratados.

³³⁶ Por ejemplo, el artículo 15 de la Convención de la UNESCO para la protección del patrimonio cultural y natural mundial; el artículo 14 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; el artículo 4.3 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992; o el artículo 20 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992, entre otros tratados.

³³⁷ Por ejemplo, el artículo 198 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar de 1992; el artículo 5 de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, de 1986; el artículo 14.1.d) y e) del Convenio sobre diversidad biológica de 1992; o el artículo 5.1 del Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, de 1990, entre otros tratados.

³³⁸ Por ejemplo, el artículo 199 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho el Mar, de 1982; o el artículo 3 del Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, de 1990; o el artículo 14.e) del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992; entre otros tratados.

³³⁹ Por ejemplo, el artículo 19.4 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992.

³⁴⁰ Por ejemplo, el artículo 8 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, que establece que “Las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”; también, el artículo 23.4 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992; o el artículo 7.1 y 2 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992, entre otros tratados.

³⁴¹ Por ejemplo, el artículo 19 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; el artículo 19 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, de 30 de enero de 1991; el artículo 6 del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, de 1973; o los artículos 213 a 232 y 235 a 236 de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar, de 1982, entre otros tratados.

³⁴² Por ejemplo, el artículo 9 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992; el artículo 25 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992; o los artículos 14 y 15 de la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico, de 20 de mayo de 1980, entre otros.

de otros instrumentos legales internacionales relacionados con un tratado³⁴³; sobre la promoción de la adopción de medidas internas y estrategias nacionales para aplicar un tratado³⁴⁴; sobre comercio y medio ambiente³⁴⁵; sobre el principio de precaución³⁴⁶; sobre el principio de responsabilidad común pero diferenciada y el concepto de equidad intergeneracional³⁴⁷; sobre el principio “quien contamina, paga”³⁴⁸; sobre los derechos derivados de un tratado ambiental a sujetos no partes en ese tratado³⁴⁹; sobre áreas especialmente protegidas³⁵⁰; sobre el derecho de soberanía de los recursos naturales³⁵¹; sobre la cooperación para proteger las áreas globales comunes³⁵²; sobre los mecanismos para enmendar o revisar las partes técnicas de un tratado ambiental o sus anexos técnicos³⁵³; sobre la responsabilidad y la compensación³⁵⁴; sobre los medios de solución pacífica de controversias³⁵⁵.

³⁴³ Por ejemplo, el artículo 5.a) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992; el artículo 8 de la Convención de Evaluación de Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991; el artículo 8 del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 29 de diciembre de 1972; el artículo 197 de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar, de 1982; el artículo 11 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, de 1989; o el artículo 28 del Convenio sobre diversidad biológica, entre otros tratados.

³⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 6 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992; o el artículo 4.2.a) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992, entre otros tratados.

³⁴⁵ Por ejemplo, el artículo 3.5 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992, entre otros tratados.

³⁴⁶ Por ejemplo, el artículo 3.3 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992; o el artículo 4.3.f) de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, de 1991, entre otros tratados.

³⁴⁷ Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992.

³⁴⁸ Por ejemplo, el artículo 8.2 del Convenio sobre la reglamentación de las actividades relacionadas con los recursos minerales de la Antártida, de 1988. Sobre este principio, PALOMBINO, F. M., “Il significato del principio ‘chi inquina paga’ nel diritto internazionale”, in *Rivista Giuridica dell’ambiente*, 18 (2003) 5, pp. 871-897.

³⁴⁹ Por ejemplo, el artículo 7 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989.

³⁵⁰ Por ejemplo, el artículo 234 de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar, de 1982, o el artículo 10 del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la Región del Gran Caribe, de 24 de marzo de 1983.

³⁵¹ Por ejemplo, el artículo 15.1 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992.

³⁵² Por ejemplo, el artículo 4 del Convenio sobre diversidad biológica, de 1992.

³⁵³ Por ejemplo, el artículo 16 del Convenio internacional para prevenir la contaminación de los buques, de 1973; el artículo 313 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 1982; el artículo 6 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1985; el artículo 16 del Convenio sobre diversidad biológica de 1992; el artículo 16 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 1992; o el artículo 12 de la Convención sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 1991, entre otros.

³⁵⁴ Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de 1972, o el artículo 17 del Convenio para la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico, de 1973, entre otros tratados.

³⁵⁵ Por ejemplo, el artículo 11 de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares de 1986; el artículo 20 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989; o el artículo 11 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985, entre otros tratados.

Muchos de los tratados internacionales concluidos en este período hicieron patente que los Estados sólo aceptan someterse a obligaciones internacionales cuando ello no implique la adopción de medidas que perjudiquen a sus intereses nacionales. Pero también se pueden destacar tres aspectos positivos de esta etapa del Derecho internacional del medio ambiente: en primer lugar, la introducción de mecanismos de carácter preventivo; en segundo lugar, el hecho de que los Estados se han mostrado cada vez más dispuestos a utilizar los recursos naturales, tomando en consideración las necesidades de protección y regeneración del medio ambiente y no sólo las necesidades inmediatas de aprovechamiento de los recursos naturales; y, finalmente, que cuando los Estados no pueden establecer estándares comunes de regulación ambiental, se muestran más dispuestos a contraer obligaciones de cooperación, en forma de acceso e intercambio de información, consultas y mecanismos de solución de controversias, e incluso aceptan someterse a mecanismos de control del cumplimiento de sus obligaciones.

3. La etapa posterior a la Conferencia de Río de Janeiro

El desarrollo industrial, el crecimiento demográfico y sobre todo, la necesidad de proporcionar un desarrollo sostenible para todos los Estados y para las generaciones futuras, ha hecho necesario intensificar la cooperación entre todos los Estados tanto en el ámbito universal, como regional y bilateral para proteger la integridad del medio ambiente³⁵⁶. En estos momentos existe el convencimiento que la protección efectiva del medio ambiente no puede llevarse a cabo de forma unilateral, sino que requiere una cooperación y regulación internacionales³⁵⁷. La perspectiva tradicional basada en un sistema de ejecución fundamentado, exclusivamente, en la voluntad de las Partes no asegura el cumplimiento efectivo de las normas ambientales. Las autoridades nacionales, bajo esta perspectiva, no

³⁵⁶ Vid. UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, "Rio Declaration on Environment and Development", U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1 (1992) y 31 *ILM* (1992), p. 874. En el Preámbulo de la Declaración de Río se enfatiza la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra y la necesidad de establecer nuevas relaciones globales y a un mismo nivel. Sobre esta cuestión, vid. PORRAS, I., "The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation", en SANDS, PH., *Greening International Law*, The New Press, New York, 1994, pp. 20-34; BOYLE, A. E., "The Principle of Co-operation: the Environment", en LOWE, WABRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law*, London, 1994, pp. 120 y ss.; y PONS RÀFOLS, X., "Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, n.º. 5, 2002, pp. 109- 170.

³⁵⁷ La Declaración de Río desaconseja que los Estados adopten acciones unilaterales para tratar los cambios ambientales fuera de su jurisdicción territorial. El Principio 12, *in fine*, de la Declaración establece que "Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional". Vid. UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, "Rio Declaration on Environment and Development", *ibidem*.

siempre poseen la capacidad, o la voluntad, de cumplir con sus obligaciones internacionales. Por este motivo el proceso Río va a ser el detonante definitivo para desplazar el interés del plano de creación de normas a asegurar la aplicación de las mismas³⁵⁸.

Por este motivo, los años anteriores a 1992, ilustran el rápido y creciente desarrollo experimentado por el Derecho internacional del medio ambiente³⁵⁹. Este desarrollo tiene su reflejo no sólo en el ámbito material de regulación sino también, en el ámbito subjetivo y formal. En el ámbito subjetivo, la participación en los tratados internacionales reguladores de determinadas cuestiones ambientales es cada vez mayor³⁶⁰ y los instrumentos para supervisar su aplicación se traducen en la creación de una serie de instituciones convencionales para cada sector ambiental³⁶¹. En el ámbito material, los problemas ambientales que van a ser objeto de atención por los tratados internacionales constituirán cuestiones que afectan a la globalidad de la Humanidad, como son la protección de la capa de ozono, el cambio climático, la diversidad biológica, la desertificación, la protección de los hábitats, la protección del medio ambiente durante los conflictos

³⁵⁸ La necesidad de asegurar el cumplimiento para la consecución de una aplicación efectiva de los tratados internacionales de medio ambiente ha sido establecida en: la Agenda 21, Capítulo 39, párrafo 8 relativo a los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales y los párrafos 21 y 22 del Capítulo 8B sobre el establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz; y la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA, de 2 de febrero de 1997, *vid.* Doc. A/S-19/5, de 4 de marzo de 1997. En el ámbito regional destacar las conclusiones del *Rapport sur l'application des conventions en matière d'environnement* de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 21 de abril de 1994, Doc. 7076, p. 14 y la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 1241 (1994) sobre la aplicación de las convenciones relativas al medio ambiente, de 18 de mayo de 1994.

³⁵⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* DUNOFF, J. L., "From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, 1995, vol. 19; también, BABICH, A., "Understanding the New Era in Environmental Law", en *South Carolina Law Review*, 41:4 (1990: Summer), pp. 733 y ss.; y APRIL, S., "The Development of International Environmental Law", en MCWHINNEY, E., ROSS, D., TUNKIN, G., VERESHCHETIN, V. (eds.), *From Coexistence to Cooperation. International Law and Organization in the Post-Cold War Era*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1991.

³⁶⁰ Diferentes compilaciones de tratados internacionales en materia de protección ambiental demuestran la existencia un gran número de tratados internacionales, de entre los cuales se calcula que unos doscientos cincuenta son tratados internacionales multilaterales, concluidos, en su mayoría, durante este período. Se puede consultar al respecto la colección más importante de tratados existente en la materia, BURHENNE, W. E. (ed.), *International Environmental Law: Multilateral Treaties- Droit de l'environnement: traités multilatéraux- Internationales Umweltrecht: multilaterale Verträge*, 7 vols., Erich Schmidt, Berlín, 1974 (actualizado periódicamente). También otras fuentes son: UNEP, *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*, UNEP/GC.16/Inf. 4, Nairobi, 1991; KISS, A. CH. (ed.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi, 1983, vol. I; RUMMEL-BULSKA, I., OSAFO, S., (ed.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi, 1991, vol. 2; HANDL, G. (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, Graham & Trotman, vols. 1-3, London, 1990-1993; *International Legal Materials*, vols. 32-37 (1993-1998); United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), *Environmental Conventions*, United Nations, New York, 1992.

³⁶¹ *Vid.* KRASNOVA, I. O., "Post Rio Treaties: Implementation Challenges", en *Pace Environmental Law Review*, *cit. supra*, pp. 97 y ss.

armados, etc³⁶². Por lo tanto, en un período relativamente corto de tiempo se asiste a una “revolución del Derecho internacional del medio ambiente” en todos los ámbitos, subjetivo, material e instrumental³⁶³.

Esta revolución global constituye un segundo impulso a esta evolución del Derecho internacional del medio ambiente, que temporalmente se inicia a finales de 1980 y alcanza su máxima expresión con la celebración de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, sobre el medio ambiente y el desarrollo³⁶⁴. El punto de partida de esta Conferencia fue el establecimiento, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1983, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El resultado fue el denominado Informe BRUNDTLAND, que fue publicado en 1987, como resultado de los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo³⁶⁵. Este informe, que concreta el concepto de desarrollo sostenible, actuó como catalizador de la posterior celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992³⁶⁶. Los

³⁶² Estos ámbitos de protección ambiental son afectados por lo que CALDWELL denomina como “segunda generación” de problemas ambientales. El modo de abordar esta nueva “generación” de problemas ambientales consiste en la adopción de una acción internacional concertada, principalmente, a través de los tratados internacionales de carácter multilateral y a través de la integración de la protección ambiental en la configuración de las diferentes políticas, nacionales e internacionales, siguiendo lo prescrito ya por el Principio 4 de la Declaración de Estocolmo. *Vid.* CALDWELL, L. K., *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, *op. cit.*, p. 85.

³⁶³ *Vid.* GUNTHER, H., “The present state of International Environmental Law”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 29, n.º. 1, 1999, pp. 28-30; también, BRONWER, C. M., “Environmental Protection: Meeting the Challenges of the twenty-first Century”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 25, n.º. 2, 2001, pp. 329-336.

³⁶⁴ Sobre la Conferencia de Río de 1992, *vid.* KISS, A. CH., DOUMBE-BILLE, S., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992)”, en *Annuaire Français du Droit International*, vol. XXXVIII, 1992, pp. 823-843; VILARIÑO MARZO, C., “La Cumbre de la Tierra: entre el Derecho al Medio Ambiente y el Derecho al Desarrollo”, en *REDI*, n.º. 2, XLIV, 1992, pp. 708-710; KISS, A. CH., “Le droit international à Rio de Janeiro et à côte de Rio de Janeiro”, en *Revue Juridique de l’Environnement*, n.º. 1, 1993, pp. 45-74; SAND, P. H., “UNCED and the Development of International Environmental Law”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 3-17; del mismo autor, “International Environmental Law after Rio”, en *European Journal of International Law*, n.º. 3, 1993, pp. 377-389, MARCHISIO, S., “Gli atti di Rio nel diritto internazionale”, en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 581 y ss.; BEYERLIN, U., “Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 44, 1994, pp. 148 y ss.; *idem*, *Umweltvölkerrecht*, Verlag C. H. Beck, München, 2000, pp. 15-25; y HOHMANN, H., “Ergebnisse des Erdgipfels von Rio”, en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, n.º. 12, 1993, pp. 311-318; FREESTONE, D., “The Road from Rio”, en *Journal of Environmental Law*, Part 2, 1993; MALANCZUK, P., “Die Konferenz der Vereinten Nationen Umwelt und Entwicklung und das internationale Umweltrecht”, en VV.AA., *Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Springer, 1995, pp. 985-1002; PORRAS, I., “The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation”, en SANDS, PH. (ed.), *Greening International Law*, The New Press, New York, 1994, pp. 20-34; y KRASNOVA, I. O., “Post-Rio Treaties: Implementation Challenges”, en *Pace Environmental Law Review*, n.º. 13, 1995, pp. 97-110.

³⁶⁵ *Vid.* UN Doc. A/42/427 of 4th August 1987. También, *vid.* WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford University Press, London, 1987 y la versión en español, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

³⁶⁶ *Vid.* Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1, vols. I-II, 1993. En general, *vid.* PALLEMAERST, M., “La Conférence de Rio:

principales resultados de esta Conferencia fueron: la Declaración de Río de Janeiro³⁶⁷, los Principios Generales sobre conservación de los bosques³⁶⁸, la Agenda 21³⁶⁹ y los Convenios sobre diversidad biológica³⁷⁰ y sobre cambio climático³⁷¹.

Grandeur ou Decadence du Droit de l'environnement?", en *Revue Belge de Droit International*, XXVIII, n.º. 1, 1995, pp. 175-223.

³⁶⁷ *ILM*, vol. 31, 1992, p. 876. La Declaración de Río prevé algunos principios que se han venido desarrollando en el Derecho nacional del medio ambiente, como conceptos básicos del futuro del Derecho internacional del medio ambiente. En concreto: la participación directa de la ciudadanía en las cuestiones ambientales (Principio 10); la evaluación de impacto ambiental de los proyectos públicos y privados (Principio 17); el principio de prevención (Principio 15); y el principio de precaución (Principio 16). Tanto la Declaración de Estocolmo, como la de Río consagran principios generales que refuerzan el carácter transversal del Derecho internacional del medio ambiente, integrando consideraciones relativas al desarrollo. Según alguna doctrina, estas Declaraciones regulan algunos principios, que ya gozan de cierta consolidación en los años setenta y que, por representar el resultado del consenso internacional en la materia, los consideran, por una parte, reglas de derecho consuetudinario y por otra, reglas que promueven la adopción de nuevas normas de protección del medio ambiente. En este sentido, el consenso de los Estados consistía no en atribuir un valor jurídico obligatorio a estos principios, sino un valor declarativo de prácticas de carácter consuetudinario ya existentes en las relaciones interestatales. Sobre esta cuestión, TALLA TAKOUKAM, P., "Les instruments déclaratoires comme source de droit international de l'environnement", *cit. supra*, pp. 78 y ss.; KAMTO, M., "Les nouveaux principes du droit international de l'environnement", en *Revue Juridique de l'environnement*, n.º. 1, 1993, p. 18; DEL LUJÁN FLORES, M., "Algunas reflexiones en torno a la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo", en VV.AA., *El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, vol. II, pp. 815-848; y KISS, A., "La contribution de la Conférence de Rio de Janeiro au développement du droit international coutumier", en AL-NAUIMI, N., MESSE, R. (eds.), *International Legal Issues arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 1079-1092. Recuérdese que el juez TANAKA se pronunciaba de esta manera con relación al Asunto del Suroeste africano "Se puede observar que...cada resolución, declaración, etc... ha emanado de la voluntad colectiva de los Estados participantes, la voluntad colectiva de la comunidad internacional puede, ciertamente, manifestarse más rápidamente y de forma más fiel que en el proceso normativo tradicional. Este sistema acumulativo y orgánico de creación de la costumbre representa, por así decirlo, un término medio entre la legislación convencional y el proceso tradicional de creación de la costumbre y se puede constatar que juega un papel muy importante en la evolución del derecho internacional" (*Vid. CIJ, Recueil* 1966, p. 292). También mantiene esta posición el juez DILLARD respecto a la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el Asunto del Sáhara Occidental cuando se refiere a que "... el efecto cumulativo de numerosas resoluciones con un contenido parecido votadas por una fuerte mayoría y frecuentemente reiteradas durante un cierto período de tiempo puede convertirse en la expresión de una *opinio iuris* y constituirse en una norma de derecho consuetudinario internacional" (*Vid. CIJ, Recueil* 1975, p. 121).

³⁶⁸ *ILM*, vol. 31, 1992, p. 882. La "Declaración autorizada sin fuerza jurídica obligatoria de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo" constituyó la respuesta al problema de la deforestación de los bosques, que había planteado la Resolución 44/228, de 22 de diciembre de 1989, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Mediante esta Resolución de convocatoria de la Conferencia se apuntaba la deforestación como uno de los temas más importantes al que debía darse una respuesta adecuada. Sobre esta cuestión consultar a PONS RÁFOLS, X., *El Régimen forestal internacional: la cooperación internacional para la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques*, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de Investigación y Teconología Agraria, Madrid, 2004.

³⁶⁹ *Vid. A/CONF.151/26*, vols. I y II. La Agenda 21 constituye un plan de trabajo que se propone a la comunidad internacional para el próximo decenio y que se recogen las áreas en las que resulta necesario actuar con el fin de salvaguardar el medio ambiente. En cada una de estas áreas se establecen los objetivos a alcanzar y las actividades necesarias para su logro, así como también los medios humanos y materiales que se requieren. Las 115 acciones que prevé la Agenda 21 en 600 páginas pueden sistematizarse en los siguientes secciones: la Sección I dedicada a las dimensiones sociales y económicas, con ocho capítulos consagrados a la lucha contra la pobreza, a las formas de consumo, a la demografía y a la salud; la Sección II se dedica a la conservación y gestión de los recursos dedicados al

Tanto la Declaración de Río, como en la Agenda 21 regulan en detalle las características y alcances del principio de desarrollo sostenible³⁷². La Agenda 21, que perfila un programa de acción para el desarrollo sostenible, ha tenido especial relevancia en el fomento de las Agendas 21 locales, así como en el establecimiento de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas³⁷³ en ámbito internacional.

En el período inmediatamente anterior y posterior a la Conferencia de Río, como ya se ha avanzado, se negociaron una serie significativa de tratados

desarrollo, con ocho capítulos relativos al aire, al agua, a la deforestación, a la biodiversidad, a la biotecnología y a los residuos; la Sección III dedicada al refuerzo del rol de los diferentes grupos de población como los niños, los jóvenes, las mujeres, las poblaciones autóctonas, científicos, sindicatos, comercio e industria, colectividades locales (10 capítulos); y la Sección IV dedicada a los medios de aplicación como los recursos y mecanismos financieros, ecotecnológicos, de información y de formación, arreglos institucionales y otras convenciones (8 capítulos). Sobre la Agenda 21, *vid.* HOHMANN, H., "Ergebnisse des Erdgipfels von Rio", en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, n.º. 12, 1993, pp. 311-318; también, SZÉKELY, A., PONCE-NAVA, D., "International Environmental Law after the Rio Conference", en VV.AA., *Agenda 21 and Latin America. The Challenges of Implementing Environmental Law and Policy*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., (sin fecha), pp. 126-146; BEYERLIN, U., "The Concept of Sustainable Development", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, Berlín, 1996; SANWAL, M., "Sustainable development, the Rio Declaration and multilateral cooperation", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, n.º. 1, 1993, pp. 45-68; TIMOSHENKO, A., "Agenda 21 and the development of International Environmental Law", en *ibidem*, pp. 34-45 y HANDL, G., "International Environmental Law: Promises and Perils of Agenda 21", en *ibidem*, pp. 51-64.

³⁷⁰ *ILM*, vol. 31, 1992, p. 822. Esta Convención pretende la protección de especies animales y vegetales, promoviendo medidas que impidan su extinción; estableciendo parámetros para un uso sostenible de los recursos biológicos; y promoviendo un "reparto equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos" (art. 1). La Convención reconoce que los Estados tienen "derechos soberanos sobre sus recursos biológicos", pero afirma igualmente que la diversidad biológica es "de interés común para la humanidad" y que los Estados son responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización de sus recursos biológicos de manera sostenible" (*Vid.* Preámbulo de la Convención, párrafos 3 a 5).

³⁷¹ *ILM*, vol. 31, 1992, p. 851. Esta Convención se limita a establecer las obligaciones de cooperación para poner en marcha un conjunto de medidas destinadas a atenuar los cambios climáticos (art. 1-4).

³⁷² *Vid.* Principio 1 de la Declaración y Capítulo 39 de la Agenda 21. Por desarrollo sostenible se entiende un tipo de desarrollo en donde los objetivos de las políticas de desarrollo económico, bienestar social y ambiental se diseñen de tal forma que resulten consistentes entre sí y con base en una perspectiva de largo plazo. Esto refleja el interés que la comunidad internacional ha puesto en que el desarrollo económico garantice que las condiciones necesarias que cumple el medio ambiente para la subsistencia de la humanidad no se deterioren y que las necesidades de desarrollo económico consideren los intereses tanto de las generaciones presentes como de las futuras. *Vid.* Principio 3 de la Declaración de Río de Janeiro. *Vid.* EPINEY, A, SCHYLI, M., "Le concept de développement durable en Droit international public", en *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht, Revue Suisse de Droit international et de Droit européen*, n.º. 2, 1997, pp. 247-266 y PONS RÀFOLS, X., "Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, *cit. supra*, pp. 121 y ss.

³⁷³ Se estableció mediante Resolución 47/191, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992, como órgano subsidiario del Comité Económico y Social de Naciones Unidas. La Comisión tiene como función principal la de vigilar la aplicación por los Estados miembros y las Organizaciones Especializadas de las Naciones Unidas del programa de acción contenido en la Agenda 21. La Asamblea General, en 1997, también aprobó un extenso "Programa para la futura aplicación de la Agenda 21", que se cierra con un apéndice con un programa plurianual de trabajo (1998-2002) para la Comisión de Desarrollo Sostenible. *Vid.* UN-Doc. A/Res/S-19/, de 19 de septiembre de 1997. El Programa plurianual

internacionales sobre protección de algún elemento ambiental de especial importancia³⁷⁴, como la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; el Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono de 16 de septiembre de 1987; el Protocolo sobre protección ambiental al Tratado Antártico, de 21 de junio de 1991; la Convención de Basilea sobre los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; las dos Convenciones de la Organización Internacional de la Energía Atómica, de 26 de septiembre de 1986; la Convención marco sobre cambio climático de 9 de mayo de 1992 o la Convención sobre diversidad biológica de 5 de junio de 1992, entre otras.

En todas estas convenciones, el control se lleva a cabo por una estructura institucional u organizada, que transforma desde 1972 el modelo primario de comunidad internacional para la regulación y control de los riesgos medioambientales³⁷⁵. Hoy por hoy, no existe otro modelo que aporte soluciones más útiles al problema de la actividad de control de carácter global que el modelo de la comunidad de intereses ambientales colectivos e institucionalizada³⁷⁶, donde los actos individuales de los Estados no prevalecen sobre los intereses de todos³⁷⁷. El control, por lo tanto, se erige sobre la base de la organización e institucionalización, como oposición a aquel control predominante en etapas anteriores del Derecho internacional del medio ambiente, llevado a cabo por los Estados y con un carácter recíproco³⁷⁸.

fue adoptado por la Asamblea General en su 19ª sesión especial (23 a 28 de junio de 1997) y su texto fue reproducido en *International Legal Materials* XXXVI (1997), nº. 6, pp. 1641-1666.

³⁷⁴ Vid. BROWN WEISS, E., "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order", *op. cit.*, pp. 680 y ss.

³⁷⁵ Vid. BODANSKY, D., "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?", en *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, pp. 596-624. En concreto, la nueva estructura institucional establecida en la casi totalidad de tratados internacionales sobre protección ambiental concluidos a partir de 1972 consiste en una Conferencia de las Partes, una secretaria, órganos de consulta, mecanismos de compensación y mecanismos financieros. Vid. UNEP, *Multilateral Environmental Agreements: A Summary*, Background paper presented by the Secretariat, New York, 18 de abril del 2001, UNEP/IGM/1/INF/1, de 30 de marzo del 2001.

³⁷⁶ Sobre la institucionalización del control del cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales en materia ambiental *vid.* LANG, W., "Compliance with Disarmament Obligations", en *ZaöRV*, nº. 55, 1995, pp. 69-88 y del mismo autor, "Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht: Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz", en VV.AA., *Für Staat und Recht, FS für H. Schambeck*, Berlín, 1994, pp. 817-835; y, más específicamente, MITCHELL, R., *Intentional Oil Pollution at Sea*, Cambridge Mass. 1994, pp. 297-344.

³⁷⁷ Vid. BOYLE, A. E., en BUTLER, W. E., (ed.), *Control over compliance with International Law*, Dordrecht, 1991.

³⁷⁸ Sobre esta cuestión es importante señalar que cerca del 25% de los acuerdos internacionales en materia de protección medioambiental, que se concluyeron alrededor de los años 90, crean nuevos órganos internacionales, es decir, por ejemplo, una secretaria con funciones de revisión y de coordinación. En este sentido, se ha argumentado la tendencia hacia la institucionalización del Derecho internacional del medio ambiente. Esta tendencia ha sido considerada, *inter alia*, como "...un reflejo de la necesidad de controlar la aplicación interna de las normas de Derecho internacional para la protección del medio ambiente", en SACHARIEW, K., "Promoting Compliance with International

En el contexto de los mecanismos de control, y de manera general, es necesario destacar que, desde el ámbito subjetivo del control, el sistema de Naciones Unidas es el más desarrollado y el que aporta una autoridad de referencia en materia ambiental, así como un impulso al desarrollo material del Derecho internacional, en aras a la protección de los distintos sectores del medio ambiente. Asimismo, la disposición dirigida a los Estados Parte, y contenida en la mayoría de tratados más modernos relativos a la protección ambiental, relativa a “mantener bajo una continua revisión y evaluación la efectiva aplicación” de sus obligaciones, ha potenciado el desarrollo de una base institucional para asegurar este cometido³⁷⁹. Por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 refleja la importancia de este desarrollo en sus artículos relativos a la preservación del medio ambiente marino³⁸⁰, los cuales exigen a los Estados no sólo controlar los riesgos o los efectos de la contaminación marina y evaluar los efectos potenciales de las actividades humanas, sino también informar sobre estas cuestiones a las “organizaciones internacionales competentes”³⁸¹. La Convención sobre la regulación de las actividades relativas a los recursos minerales antárticos de 1988, refuerza este proceso mediante la sujeción de todas las actividades al consentimiento previo de una comisión internacional³⁸².

La Decisión 17/25 del Consejo Gubernamental del PNUMA, adoptada en mayo de 1993 sobre el Programa para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho medioambiental (Montevideo II) establece una amplia estrategia para las actividades del PNUMA en el ámbito del Derecho ambiental y en su aplicación³⁸³. En este sentido, se prevén dos áreas en el Programa: intensificar la capacidad de los Estados para participar, efectivamente, en el desarrollo y aplicación del Derecho del medio ambiente; y, la aplicación de los instrumentos legales

Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 2, 1991, pp. 31-33.

³⁷⁹ Vid. DUPUY, P. M., “L’action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l’environnement”, en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, ed. Martinus Nijhoff, ACIDI, Dordrecht, 1988, pp. 598 y ss. Y también, UNEP Report, “Environmental Law. An In-Depth Review”, n.º. 2, 1981, pp. 232-251.

³⁸⁰ Vid. Montego Bay, 10 de diciembre de 1982, vid. Doc. A/Conf. 62/122 y Parte XII, “Protección y preservación del medio marino” de la Convención, *ibidem*.

³⁸¹ Vid. Artículos 204-206 de la Convención, *ibidem*. Esta clase de obligación es un mecanismo, particularmente, importante con relación a la protección de los espacios comunes, como el alta mar, porque proporciona una adecuada información en el ámbito internacional.

³⁸² La única institución internacional con un verdadero poder de veto sobre los aspectos ambientales es la Comisión del Convenio de Oslo, de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina promovida por vertidos desde buques y aeronaves. Vid. artículos 16, 17 y 18, básicamente. Generalmente, el consentimiento previo y el control de la aplicación de los regímenes convencionales se llevan a cabo, sin embargo, a través de procedimientos distintos que permiten la evaluación de la aplicación de los tratados internacionales de protección ambiental, pero sin coartar la libertad de los Estados Parte.

internacionales en el ámbito del medio ambiente. Estas dos áreas tienen como objetivo principal la efectiva aplicación del Derecho del medio ambiente y la promoción de la aplicación de los instrumentos legales internacionales en el ámbito medioambiental.

Los instrumentos mundiales jurídicamente vinculantes relativos al desarrollo sostenible concertados después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo han servido para promover los objetivos del Programa 21 y ampliar el marco jurídico que apoya el desarrollo sostenible³⁸⁴. Los instrumentos más importantes son: los Protocolos al Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, Ginebra, 13 noviembre 1979; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, 1994³⁸⁵; la Convención sobre seguridad nuclear, de 1994³⁸⁶; el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995³⁸⁷; la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997³⁸⁸; la Convención mixta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radioactivos, de 1997³⁸⁹; el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 1998³⁹⁰; el Protocolo sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos, de 1999, del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación³⁹¹; el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la

³⁸³ Vid. Working Group of Experts on Compliance and Enforcement of Environmental Conventions –Preparatory Session, Geneva, 13-15 december 1999. UNEP/EC/WG.1/5, de 16 de diciembre de 1999.

³⁸⁴ Vid. Consejo Económico y Social, Comisión sobre el desarrollo sostenible, “Información e instituciones para la adopción de decisiones”, Informe del Secretario General, Período de Sesiones, 30 de abril a 2 de mayo de 2001, E/CN.17/2001/PC/3. Sobre esta cuestión también vid. PONS RAFOLS, X., “Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo”, en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, cit. supra, pp. 127 y ss.

³⁸⁵ Vid. A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II.

³⁸⁶ Vid. Organismo Internacional de la Energía Atómica, INFCIRC/449.

³⁸⁷ Vid. *Instrumentos relativos a la pesca internacional*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.98.V.11, secc.I. También vid. A/CONF.164/37.

³⁸⁸ Vid. Resolución 51/229 de la Asamblea General, de 21 de mayo de 1997, anexo.

³⁸⁹ Vid. GOV/INF/821-GC (41)/INF/12, apéndice I.

³⁹⁰ Vid. UNEP/FAO/PIC/CONF/5, anexo III.

³⁹¹ Vid. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1673, n.º. 28911.

biotecnología, de 2000; y el Convenio de Estocolmo sobre los contaminantes orgánicos persistentes, aprobado en mayo de 2001³⁹².

Este proceso, sin embargo, se ha desarrollado sólo en las últimas décadas y, aunque se ha visto acelerado por la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972 y la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, aun es un proceso inacabado³⁹³. De hecho, actualmente, en la comunidad internacional no existe un tratado general que codifique, sistematice e incluso desarrolle el Derecho internacional consuetudinario en materia ambiental³⁹⁴. La ausencia de un tratado codificador de los principios de derecho consuetudinario sobre la protección del ambiente³⁹⁵ es, probablemente, un factor que influye en la proliferación de tratados internacionales multilaterales reguladores de la protección de diferentes sectores medioambientales³⁹⁶. La falta

³⁹² BOE 26 junio 2004, nº. 24.

³⁹³ Vid. DILEVA, C., "Trends in International Environmental Law: A Field with increasing influence", en *Environmental Law Review*, vol. 21, February, 1991; también, SAND, P. H., "UNCED and the Development of International Environmental Law", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 3-17; y KISS, A. CH., "Dix ans après Stockholm: une décennie de droit international de l'environnement", en *AFDI*, 1982.

³⁹⁴ Como por ejemplo sucedió con el derecho diplomático y consular, codificado a través de las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, de 18 de abril de 1961, *UNTS*, vol. 55, p. 95 y de 24 de abril de 1963, *UNTS*, vol. 596, p. 261, respectivamente.

³⁹⁵ Con anterioridad, sí que se produjeron algunos intentos para intentar proceder a una codificación de los derechos y obligaciones ambientales de los Estados, de acuerdo con el Derecho internacional. Por ejemplo, la Convención sobre la protección del ambiente acordada por el Consejo de los Países Nórdicos, el 19 de febrero de 1974 (*ILM*, vol. 13, 1974, p. 591) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, concluido en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*ILM* 32, 1993, pp. 1480 y ss.). En este sentido consultar, FLEISCHER, C. A., "An International Convention on Environment Cooperation among Nations: Proposed Draft, Policies and Goals", en *Texas International Law Journal*, vol. 7, nº. 1, 1971, pp. 73-88. En el ámbito gubernamental, la Declaración Final de la Conferencia de Estocolmo de 1972 (*vid.* Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Estocolmo, 1972, A/CONF. 48/14/Rev. 1, Nueva York, 1972), o la Conferencia de Río de Janeiro (*vid.* Final Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, Río de Janeiro, 1992) y la Carta de la Naturaleza (*vid.* AGNU Res. 37/7, de 28 de octubre de 1982, U.N. Doc. A/37/51, p.19. En el ámbito no gubernamental, los intentos surgieron con el Informe Brundtland (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Our Common Future*, *cit. supra*, pp. 351) y la Convención Internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo, proyectada por la Comisión sobre Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en cooperación con el Comité Internacional de Derecho Ambiental, *International Covenant on Environment and Development*, IUCN, Bonn, 1995, pp. XXIV-199. Este Proyecto apareció publicado en U.N. Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/4. Sobre esta cuestión, *vid.* ROBINSON, N. A. y otros (eds.), *The Common on Environmental Law of the World Conservation Union & the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, Agenda 21 and the UNCED Proceedings*, 1992; y ROBINSON, N. A., "Colloquium: The Rio Environmental Law Treaties. IUCN's Proposed Covenant on Environment & Development", en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, nº. 1, 1995, pp. 133-189. Todos estos intentos codificadores, sin embargo, se sitúan aún en el terreno del *Soft Law*, sin constituir, por lo tanto, una codificación autorizada del Derecho internacional medioambiental. *Vid.* PALLEMAERTS, M., "International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?", en SANDS, PH. (ed.), *Greening International Law*, *op. cit.*, pp. 1-19.

³⁹⁶ KOSKENNIEMI pone especial énfasis en la necesidad de adoptar menos instrumentos y asegurar más una aplicación efectiva de los instrumentos ya existentes. *Vid.* KOSKENNIEMI, M., "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, p.123.

de este tratado global, intensifica, por lo tanto, la necesidad de responder con un nuevo tratado internacional al surgimiento de nuevos problemas ambientales³⁹⁷. La Comisión de Derecho Internacional, encargada de la codificación y del desarrollo progresivo del Derecho internacional, solamente abordó la posibilidad de codificación en materia ambiental en 1997, con ocasión de su cincuenta aniversario. En ese momento, incluyó en su Programa de Trabajo el tema del “Derecho del medio ambiente: derechos y obligaciones de los Estados para la protección del medio humano”³⁹⁸.

El actual proceso de evolución ha llevado a la celebración de dos revisiones del proceso “Río”³⁹⁹. La primera revisión y evaluación se produjo en 1997, en la Sesión especial de la Asamblea General, denominada “Río+5”, donde se adoptó un “Programa para la Aplicación de la Agenda 21” y se identificaron los déficits principales para el logro del desarrollo sostenible, es decir, la pobreza y la desigualdad social, debida en su mayor parte a la disminución de los niveles de ayuda oficial al desarrollo y al incremento de la deuda externa. Entre los objetivos de esta revisión se determinó la necesidad de introducir mejoras en la transferencia de tecnología, fomentar la capacitación para la participación y en temas de desarrollo; mejorar la coordinación institucional e introducir cambios en los niveles de producción y consumo⁴⁰⁰.

La segunda revisión del proceso de “Río” se ha producido más recientemente⁴⁰¹, a través de la convocatoria y celebración de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, la llamada “Río+10”⁴⁰², que ha tenido como

³⁹⁷ Vid. O’ CONNELL, M. E., “Enforcing the New International Law of the Environment”, en *German Yearbook of International Law*, vol. 35, 1992, p. 299.

³⁹⁸ Vid. Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Eighth Session, del 6 de mayo al 26 de julio de 1996, Annex II. General Assembly Official Records, Fifty-first Session, Supplement n.º. 10, U.N. Doc. A/51/10. Consultar también a MCCAFFREY, S. C., “International Environmental Law and the work of the International Law Commission”, en *American Society of International Law, Proceedings*, n.º. 77, 1983, pp. 414 y ss.

³⁹⁹ En 1992, la Asamblea General de Naciones Unidas determinó la revisión y la evaluación, cada cinco años, de la Agenda 21. Vid. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Río de Janeiro, 3-14 junio 1992, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, Resolution 1, annex II.

⁴⁰⁰ Vid. Earth Summit+5. Sesión Especial de la Asamblea General para la Revisión y Evaluación de la Aplicación de la Agenda 21, New York, 23-27 de junio 1997, UN Doc. A/Res/S-19/2, 19 de septiembre de 1997.

⁴⁰¹ Celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

⁴⁰² Convocada mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º. 55/199 “Examen decenal de los progresos logrados en la aplicación de los resultados de la Conferencia de las NU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, de 5 de febrero de 2001, A/RES/55/199. Esta Resolución se basa en las Resoluciones anteriores de la Asamblea General n.º. 53/188, de 15 de diciembre de 1998 y n.º. 54/218, de 22 de diciembre de 1999, sobre la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Conferencia de Río y su sesión especial, respectivamente, así como su Resolución n.º. 55/2, de 8 de septiembre de 2000. También se basa en: la Decisión 8/1 de la Comisión de Desarrollo Sostenible, sobre los preparativos para la revisión de los diez años del proceso logrado a través de la aplicación de los resultados de la Conferencia de Río. Vid. *Official Records of the Economic and Social Council*, 2000,

principales objetivos la revisión y evaluación de los objetivos logrados desde 1992 y la concreción de los compromisos que permitan la consecución de un desarrollo sostenible generalizado⁴⁰³. En esta Cumbre, celebrada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, se adoptaron los siguientes documentos: la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, de 4 de septiembre de 2002⁴⁰⁴ y el Plan de Aplicación, de 5 de septiembre de 2002⁴⁰⁵. La Declaración de Johannesburgo establece, en su punto 30, la necesidad de consolidar y mejorar el control en todos los ámbitos, en aras a la instauración eficaz de la Agenda 21, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁰⁶ y del Plan de Aplicación de Johannesburgo. Por este motivo, se incide en la necesidad del establecimiento de

Supplement n.º 9 (E/2000/29), Cap. I, secc. B.; la Declaración Ministerial de Malmö, adoptada por el Consejo de Gobierno del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su sexta sesión especial. *Vid. Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement n.º 25, A/55/25*, anexo I, Decisión SS.VI/1, annex. Sobre esta cuestión, BOSSELMANN, K., "Rio+10: Any Closer to Sustainable Development?", en *NZJEL*, n.º 6, 2002, pp. 297 y ss. y PONS RÀFOLS, X., "Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, *cit. supra*, pp. 120 y ss.

⁴⁰³ Al desarrollo sostenible generalizado también se refiere la Declaración de la Asociación de Derecho Internacional relativa a los Principios de Derecho Internacional relativos al Desarrollo Sostenible, adoptada el 2 de abril de 2002. *Vid. ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*, de 2 de abril 2002, The 70th Conference of the International Law Association, Nueva Delhi, India, 2-6 April 2002, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, n.º 2, 2002, pp. 211-216 y UN Doc. A/CONF.199/8, 9 de agosto de 2002.

⁴⁰⁴ En el párrafo 8 de la Declaración se recuerda el proceso generado de Estocolmo hasta Johannesburgo, pasando por Río: "Hace treinta años, en Estocolmo, surgió la urgente necesidad de reaccionar ante el problema que plantea el deterioro ambiental. Hace diez años, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, se afirmó que la protección del medio ambiente y el desarrollo socioeconómico son fundamentales para el desarrollo sostenible, de acuerdo con los Principios de Río". Según esta Declaración "10. En la Cumbre de Johannesburgo se han logrado grandes éxitos a través de la reunión de pueblos y puntos de vista en una investigación constructiva de un camino común hacia un mundo dispuesto a respetar y a instaurar la visión del desarrollo sostenible. En Johannesburgo también se ha podido constatar que se han hecho avances significativos en el logro de un consenso global y de una asociación entre todos los habitantes de nuestro planeta". Los objetivos esenciales para la consecución del desarrollo sostenible, según la Declaración son: la erradicación de la pobreza, la modificación de los hábitos de consumo y de los modelos de producción, junto con la protección y gestión de los recursos naturales básicos para el desarrollo económico y social. *Vid. Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre 2002, UN Doc. A/CONF.199/20, pp. 1 y ss. Sobre esta cuestión consultar BEYERLIN, U., REICHARD, M., "The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º 63, 2003, pp. 213-237.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, UN Doc. A/CONF.199/20 pp. 6 y ss. Asimismo y de forma paralela, los representantes de 27 gobiernos regionales y diferentes asociaciones y gobiernos regionales se reunieron en Johannesburgo durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible y acordaron la llamada "Declaración de Gauteng". En esta Declaración se entiende que los gobiernos regionales, desde el punto de vista de proximidad, eficiencia y dimensión espacial, deben de estar situados estratégicamente como una parte del gobierno crucial y necesaria para el desarrollo de políticas y para la implementación del desarrollo sostenible. Por motivos de escala están mejor situados para trabajar temas de sostenibilidad y por otras circunstancias son socios esenciales en la solidaridad con otras esferas de gobierno y de la sociedad civil para la política integrada y coordinada y su implementación. En las relaciones de cooperación con otras esferas del gobierno, según esta Declaración, debe aplicarse el principio de subsidiariedad. También consultar, UN Doc. A/CONF.199/CRP.5, de 28 de agosto de 2002.

⁴⁰⁶ Establecidos en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, n.º 55/2 titulada "United Nations Millennium Declaration", en U.N. Doc. A/Res/55/2, de 18 de septiembre de 2000.

unas instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables⁴⁰⁷ que, como se estudiará en el Capítulo III, desempeñan una labor fundamental en el ejercicio del control internacional de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental.

B) La relevancia y las características de los tratados internacionales multilaterales en el ámbito ambiental

El desarrollo experimentado, junto con las características especiales propias de la regulación jurídica internacional ambiental, ha propiciado la introducción del control internacional pero, como se verá más adelante, con determinadas adaptaciones debido a las especificidades que posee la protección internacional del medio ambiente⁴⁰⁸.

En este apartado se estudia cómo algunos factores han potenciado la introducción del control en la protección internacional del medio ambiente y cómo el ejercicio de la actividad de control se ha modulado teniendo en cuenta las necesidades y las características propias de una regulación internacional que se encuentra, aún actualmente, en un proceso constante de desarrollo⁴⁰⁹. Tratar las características del Derecho internacional del medio ambiente, junto con las características específicas propias de los tratados internacionales multilaterales en materia de protección ambiental resulta esencial para determinar las especificidades del control internacional en esta materia⁴¹⁰. Todas estas características son fruto de la evolución experimentada por esta rama del ordenamiento jurídico internacional. El Derecho internacional ambiental se adapta, progresa y cambia a la vez que lo hace la sociedad internacional respecto a la

⁴⁰⁷ Vid. punto 31 de la Declaración de Johannesburgo.

⁴⁰⁸ Vid. KAMTO, M., "La singularité du droit internationale de l'environnement", en VV.AA., *Mélanges A. Kiss, Les hommes et l'environnement*, ed. Frison – Roche, 1998.

⁴⁰⁹ Algunos autores, como GUTIÉRREZ ESPADA entiende que el medio ambiente es uno de los sectores más dinámicos del Derecho Internacional Público debido a su expansión material y a su variedad de técnicas jurídicas que hacen que se hable de este sector jurídico de un auténtico "laboratorio jurídico de una gran productividad". Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La contribución del Derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho internacional contemporáneo", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 113-200. También consultar a CHINKIN, C., "International Environmental Law in evolution", en JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998, pp. 229-266; FOIS, P., "Il Diritto Internazionale dell'ambiente nel nuovo ordine internazionale", en *Rivista Giuridica Sarda*, Anno X, 1995, pp. 541-552; y también, SCOVAZZI, "Recent Trends in International Environmental Law", en SCOVAZZI, T., TREVES (eds.), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano, 1992, pp. 17 y ss.

⁴¹⁰ Vid. DOMINICE, C., "La mise en oeuvre du droit international de l'environnement", en VV.AA., *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Sebes, Genève, 1996, pp. 151-172.

creciente necesidad de proteger el medio ambiente a través de la acción internacional⁴¹¹.

1. Factores motivadores de la introducción del control internacional en la protección ambiental

El elemento clave que justifica la existencia del control en los tratados internacionales es el concurso de voluntades estatales que aceptan la creación de mecanismos de control en una comunidad convencional. Sobre la concurrencia de la voluntad de los Estados, VIRALLY entiende que “Sean cuales sean las razones del establecimiento de un control, sus modalidades deben definirse en función de todos los elementos, técnicas y políticas determinando a su vez su ‘aceptabilidad’ y su eficacia, la cual conduce al establecimiento de sistemas muy diversificados”⁴¹². La aceptabilidad y la eficacia, según este profesor, son dos requisitos principales para la introducción de un sistema de control, puesto que la existencia o no del control internacional depende de la voluntad de los Estados, los cuales crean y a su vez aplican los mecanismos de control.

Pero la concurrencia de la voluntad estatal no ha sido el único factor que ha motivado la existencia del control en el ámbito jurídico internacional ambiental, sino que también debe destacarse la influencia de otros factores circunstanciales⁴¹³: de origen jurídico, de origen sociopolítico y de origen económico. Estos factores se han manifestado desde el origen y a lo largo del desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente con el fin de proteger y salvaguardar el medio ambiente a través, no solamente de la creación de normas jurídicas protectoras, sino también a través de la aplicación y cumplimiento efectivos de las mismas.

a) *Los factores de origen jurídico* son diversos: la adopción de instrumentos jurídicos de prevención y de promoción; la naturaleza *non-self executing* de las obligaciones jurídico-internacionales contenidas en los tratados ambientales; y la inadecuación, en el ámbito ambiental, de los mecanismos tradicionales de respuesta al incumplimiento.

La orientación preventiva se realiza a través del establecimiento de mecanismos jurídicos para evitar el incumplimiento de normas que protegen

⁴¹¹ Sobre esta cuestión, *vid.* DOWDESWELL, E., “Implementation: Enhancing Effectiveness of International Environmental Law”, en SCANDINAVIAN SEMINAR COLLEGE, *Implementing Environmental Conventions*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 39-47.

⁴¹² *Vid.* VIRALLY, M., “Panorama de Droit International”, en *RCADI*, vol. 183, 1983-V, p. 215.

intereses comunes de la Sociedad Internacional⁴¹⁴. La regulación jurídica internacional debe dirigirse a preservar el medio ambiente, pero no a través de la represión de su deterioro, sino a través de la adopción de una orientación eminentemente preventiva. La caracterización preventiva de los tratados internacionales ambientales -presente también en tratados de desarme y de protección de derechos humanos- puede explicar la introducción de los mecanismos de control, que responden, perfectamente, a esta orientación preventiva del cumplimiento⁴¹⁵.

La naturaleza particular de la regulación ambiental, contenida en los tratados internacionales, consistente en obligaciones jurídicas *non-self executing*⁴¹⁶, contribuye a la necesidad de recurrir a un mecanismo de garantía de la aplicación de las disposiciones convencionales por parte de los Estados. La configuración *non-self executing* de la norma presupone que la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental viene condicionada por la aplicación en el derecho interno, en el sentido que los Estados Parte no sólo deben proceder a una ejecución de las obligaciones jurídicas asumidas en el ámbito internacional, sino que también deben adoptar medidas especiales de aplicación. Estas medidas especiales de aplicación consistirán, generalmente, en la adopción de actos legislativos o administrativos para poder aplicar las disposiciones internacionales a situaciones nacionales determinadas. El hecho que la aplicación de las obligaciones jurídicas internacionales en materia ambiental venga condicionada

⁴¹³ Sobre esta cuestión, *vid.* HANDL, G., "Compliance Control Mechanisms and International Environmental Obligations", en *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, 1997, pp. 30-32.

⁴¹⁴ Estos intereses comunes de la Sociedad Internacional junto con la necesidad de procurar una utilización racional de los recursos naturales explican, según DUPUY, la introducción de los mecanismos de control en los diferentes tratados internacionales. *Vid.* "Navires et droit de la mer", en FISCHER, G., VIGNES, D. (eds.), *L'Inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des Organisations Internationales*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 254-255. Este interés general se recoge también en algunos tratados relativos a la protección del medio ambiente: por ejemplo, la Convención de Londres de 2 de noviembre de 1973 para la prevención de la contaminación provocada por los buques. Las Partes en esta Convención declaran en el Preámbulo de la Convención ser conscientes de la necesidad de proteger el medio ambiente en general y el medio marino en particular. El interés general y el uso racional de los recursos naturales también se relacionan con la necesidad de asegurar la rentabilidad del recurso, de procurar una utilización equitativa y no discriminatoria por todos los Estados implicados.

⁴¹⁵ Como ha declarado la Corte Internacional de Justicia en el asunto Gabcíkovo-Nagymaros, en el ámbito de la protección del medio ambiente "... la vigilancia y la prevención se imponen en razón del carácter a menudo irreversible de los daños causados al medio ambiente". *Vid.* *CJI, Recueil 1997*, párrafo 140.

⁴¹⁶ Según CONFORTI, "... la noción de norma *non-self executing* (o no directamente aplicable) va circunscrita a tres casos: el caso en el que una norma atribuya la facultad a los Estados; o bien el caso en el que una norma, que impone una obligación, no puede recibir ejecución por no existir los órganos o los procedimientos internos indispensables para su aplicación; y el caso que la aplicación de la norma suponga determinadas adaptaciones de carácter constitucional". *Vid.* CONFORTI, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Reimpresión, Nápoles, 2003, p. 306.

por la intervención de los Estados, requiere la introducción de mecanismos de garantía, con el fin no sólo de supervisar la efectiva adaptación de las obligaciones internacionales en el ordenamiento interno, sino que también garanticen su eficacia, en aras de alcanzar los propósitos fijados en los tratados internacionales en materia ambiental.

La justificación principal, según A. BOYLE, de la introducción de los mecanismos de control en el ordenamiento jurídico internacional de protección ambiental radica en que “*El desarrollo de las normas de Derecho internacional relativas al medio ambiente carece de significación si no va acompañado de medios efectivos que aseguren su aplicación y cumplimiento*”⁴¹⁷. Desde esta perspectiva, el control internacional cumple con la importante función de reforzar la aplicación de las normas internacionales en materia ambiental⁴¹⁸.

En efecto, la velocidad, la irreversibilidad y la magnitud potencial de los problemas ambientales⁴¹⁹ han ocasionado un rápido desarrollo de la naturaleza y la extensión de las obligaciones jurídicas internacionales. A medida que los Estados han asumido más compromisos internacionales ambientales ha surgido la consecuente necesidad de garantizar su eficacia, para poder dar respuesta a los problemas derivados de la creciente presión de la actividad humana sobre el medio ambiente⁴²⁰. El cambio constante que sufre el ordenamiento jurídico internacional, como consecuencia de estos problemas ambientales, provoca que no sólo se adopten más instrumentos jurídicos internacionales de protección ambiental, sino que también se revise y actualice, frecuentemente, la normativa de los regímenes ambientales⁴²¹, repercutiendo esto en el proceso de aplicación de las normas jurídicas.

⁴¹⁷ Vid. BOYLE, A. E., “Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law Through International Institutions”, en *Journal of Environmental Law*, vol. 3, n.º. 2, p. 243.

⁴¹⁸ También M. KOSKENNIEMI entiende que, ante el desarrollo experimentado por el Derecho internacional del medio ambiente, se observa que “... *ahora que existe menos la necesidad de adoptar nuevos instrumentos de protección y más la necesidad de garantizar la aplicación efectiva de los instrumentos ya existentes*”. Vid. KOSKENNIEMI, M., “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, 1993, p. 123.

⁴¹⁹ Los problemas ambientales que son objeto de regulación en los tratados internacionales, por ejemplo, el cambio climático, la disminución de la capa de ozono, la contaminación atmosférica transfronteriza, la diversidad biológica, la desertificación, el vertido de desechos en el mar o el movimiento transfronterizo de residuos, tienen un alcance global puesto que, incluso en aquellos casos que tienen manifestaciones de ámbito regional, el problema es extensible a otras regiones.

⁴²⁰ Vid. SANDS, PH., “Existing arrangements for the settlement of international environmental disputes: A background paper”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, p. 628.

⁴²¹ Los cambios producidos en un régimen ambiental son originados, frecuentemente, como resultado de las actuaciones informales de las diferentes Conferencias de las Partes, de manera que si por una parte

Los instrumentos jurídicos tradicionales de cumplimiento forzoso, reactivo y coercitivo no son adecuados por no ser lo suficientemente eficaces para la protección ambiental, ni para dar respuesta a los incumplimientos de las disposiciones jurídicas contenidas en los tratados internacionales en materia de protección ambiental⁴²². Si se parte de la base que la eficacia de las normas internacionales ambientales suele venir condicionada, en buena medida, por la inadecuada aplicación de estas normas o por una total ausencia de aplicación⁴²³, la adaptación de la institución jurídica del control internacional a las características y necesidades propias del sector ambiental permiten cubrir la prevención de posibles irregularidades de esta aplicación y cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales sin necesidad de recurrir a los métodos tradicionales

se logra una mayor adaptación a estos cambios, por otra se producen diferentes círculos de miembros en el régimen o diferentes estadios de normatividad. El control de esta situación sirve no tanto para la verificación de la adecuación del comportamiento de los Estados a sus obligaciones, sino sobre todo para la constatación de la existencia de la norma, así como de la naturaleza y ámbito exactos de las obligaciones de los Estados Parte. Un ejemplo de esta situación se produce en el régimen de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 22 marzo 1989. Sobre esta cuestión, LA FAYETTE, L. D., "Legal and Practical Implications of the Ban to the Basel Convention", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 6, 1995, p. 701.

⁴²² Vid. TIMOSHENKO, A. S., "The Problem of Preventing Damage to the Environment in National and International Law: Impact Assessment and International Consultations", en *Pace Environmental Law Review*, vol. V, 1988.

⁴²³ Según la doctrina, existen dificultades para la utilización de los mecanismos para la aplicación forzosa (*enforcement deficit*), en particular para la exigencia eficaz de la responsabilidad internacional de los Estados por daños ambientales. Sobre esta cuestión vid. CAUBET, "Le droit international en quête d'une responsabilité pour les dommages résultant d'activités qu'il n'interdit pas", en *Annuaire Français de Droit International*, 1983, pp. 99 y ss.; AKEHURST, "International Liability for Injurious Consequences arising Out of Acts non Prohibited by International Law", en *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, pp. 3 y ss.; BOTHE, M., "The Evaluation of Enforcement Mechanism's in International Environmental Law: An Overview", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, Springer, Berlín, 1996, pp. 13 y ss.; también, vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., "La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis", en *RGDIP*, T. 99, n.º. 1, 1995, pp. 50-56; BOYLE, A. E., "State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 69-81; *idem*, "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts Non Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?", en *International and Comparative Law Quarterly*, 1990, pp. 1 y ss.; FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANÍ, C., "Responsabilidad internacional del Estado y protección del medio ambiente: insuficiencias de la obligación de prevención", en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y Derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, pp. 137-152; JUSTE RUIZ, J., "Responsabilidad internacional y daños al medio ambiente: Problemas de atribución", en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *ibidem*, pp. 113-136; BARBOZA, J., "International Liability for the Injurious Consequences of Acts Not Prohibited by International Law and Protection of the Environment", en *RCADI*, 1994-III, pp. 291 y ss; FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991 y PISILLO MAZZESCHI, R., "Le Nazioni Unite e la codificazione della responsabilità per danno ambientale", en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n.º. 2, 1996, pp. 371-387.

existentes en el Derecho internacional, los cuales se dirigen a la sanción y a la corrección, pero no a la prevención⁴²⁴.

La razón principal de la inadecuación de los métodos tradicionales de aplicación forzosa del Derecho internacional, como las contramedidas o la retorsión, se debe por una parte, a la escasa virtualidad de la reciprocidad⁴²⁵ como elemento para hacer cumplir los tratados internacionales en materia ambiental⁴²⁶, imprescindible en los métodos tradicionales de aplicación forzosa; al fracaso en el intento de hacer efectivas las obligaciones estatales y la responsabilidad estatal en materia ambiental; y, por último, la dificultad de cuantificación del daño ambiental.

Tradicionalmente, la responsabilidad internacional en el ámbito ambiental se relacionaba con la existencia de un perjuicio ambiental, causado por un Estado en detrimento de otro, que debía ser reparado. En consecuencia, el Estado lesionado debía denunciar el daño ambiental transfronterizo reclamando la responsabilidad internacional ante algún tribunal internacional. En la práctica, ni el recurso a la responsabilidad internacional, ni la posibilidad de imponer de sanciones serían efectivas para asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones internacionales en materia ambiental⁴²⁷.

⁴²⁴ Vid. LANG, W., "Mise en ouvre des règles en matière d'environnement- Commentaire sur une résolution de l'Institut de Droit International du 4 septembre 1997, chapitre II", en *Revue Belge de Droit International*, 1997/2, pp. 556 y ss.

⁴²⁵ Sobre este principio consultar a VIRALLY, M., "Le principe de reciprocité dans le droit international contemporain", en *RCADI*, vol. 122, 1967. La falta de reciprocidad y relación sinalagmática entre los derechos y obligaciones de las Partes en un tratado internacional de protección ambiental implica que una violación del tratado se percibe como una violación que afecta a todas las Partes y que genera un daño colectivo difícilmente individualizable y, por tanto, bilateralizable. Esta situación viene propiciada por el carácter *erga omnes partes contractantes* de sus principales obligaciones, tendentes a la protección de un bien común para el conjunto de las Partes, como es el de lograr los objetivos convencionales previstos por el tratado.

⁴²⁶ Sobre el carácter no recíproco de las obligaciones internacionales sobre protección del medio ambiente, la Corte Internacional de Justicia se pronunció al respecto en ocasión del asunto Gabcíkovo-Nagymaros, de 25 de septiembre de 1997. En el párrafo 114 de esta Sentencia se establece que: "Las conductas infractoras no conllevan poner fin a un tratado internacional, ni justifica su terminación. La Corte establecería un precedente con implicaciones distorsionadoras para las relaciones convencionales y para la integridad de la regla *pacta sunt servanda*, si tuviera que concluir que un tratado en vigor entre Estados, cuyas Partes han aplicado, de forma considerable y con un gran coste, a lo largo de los años, supondría establecer, unilateralmente, la base de un incumplimiento recíproco. Otra cosa sería, en efecto, si las Partes decidieran terminar el tratado por consenso mutuo. Pero en este caso, mientras Hungría pretende terminar el Tratado, Checoslovaquia, de forma consistente, se resiste a este acto y lo declara sin efecto legal". Vid. *ICJ Reports* 1997.

⁴²⁷ La práctica reciente confirma no sólo la inadecuación de la responsabilidad internacional para obtener el cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales, sino también la negativa de los Estados a someterse a algún procedimiento judicial o arbitral internacional para determinar la responsabilidad internacional por daños al medio ambiente. El caso de los Ensayos Nucleares II constituye un buen ejemplo. Francia rechazó someterse a la jurisdicción del TIJ en este caso relativo a la responsabilidad por daños ambientales producidos en el territorio de Nueva Zelanda y Australia, como consecuencia de los ensayos nucleares realizados por Francia en las Islas del Pacífico y en territorios bajo situados bajo su soberanía. Vid. Caso de los Ensayos Nucleares II, de 22 de septiembre de 1995,

Los mecanismos de control se adecuan mejor a una regulación jurídica flexible⁴²⁸, mientras que la institución de la responsabilidad internacional encuentra ciertos obstáculos para poder desplegar sus efectos en el ámbito ambiental, por distintas razones: en primer lugar, los Estados se muestran especialmente resistentes a acudir a instancias internacionales para resolver controversias en materia ambiental; en segundo lugar, la dificultad de establecer el necesario nexo causal entre la acción u omisión específica y el daño ambiental; en tercer lugar, las características de los tratados internacionales reguladores de intereses comunes⁴²⁹; en cuarto lugar, las consecuencias de la responsabilidad, ya sea por daño o por generación de riesgo ambiental, suponen el recurso a los métodos de reparación previstos en el ordenamiento internacional que no son suficientes para hacer frente a daños ambientales irreparables e incalculables; y en último lugar, la formulación convencional ambigua de las obligaciones internacionales en materia ambiental, que dificulta la valoración de la conducta estatal⁴³⁰.

ICJ Rec. 1995, p. 288. Posteriormente, en el caso de Chernobyl, los Estados directamente implicados no recurrieron a la vía judicial contra la Unión Soviética por daños ambientales, no resultando, tampoco en este caso la aplicación de un sistema coercitivo mediante la interposición de una demanda ante un tribunal internacional. Sobre esta cuestión, *vid.* BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 137 y ss.; SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. I, 1994, pp. 148 y ss, especialmente, pp. 154 y 642; STURMA, P., “A propos des problèmes théoriques de la responsabilité internationale pour les dommages à l’environnement”, en *Studie z Mezinárodního Práva*, 1990, pp. 69 y ss.

⁴²⁸ *Vid.* SCHACHTER, O., “The Twilight Existence of Non-Binding Agreements”, en *American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, pp. 296-304.

⁴²⁹ El Vice-Presidente WEERAMANTRY de la Corte Internacional de Justicia, en su opinión particular al Asunto del Proyecto de Gabčíkovo-Nagymaros estableció lo siguiente: “Hemos iniciado una era del Derecho internacional en la que el Derecho internacional no sirve a los intereses individuales de los Estados, sino que mira a través de ellos y a sus implicaciones en los grandes intereses de la humanidad y del bienestar del planeta. Al plantearse estos problemas, los cuales trascienden a los derechos individuales y a las obligaciones de los Estados litigantes, el Derecho internacional necesita mirar más allá de las normas procedimentales establecidas entre las partes litigantes. (...) El Derecho internacional ambiental necesita operar más allá de los derechos y las obligaciones de las Partes dentro de un compartimento cerrado de intereses estatales, no relacionados con las implicaciones globales de la humanidad en su conjunto”. *Vid.* Opinión individual del vicepresidente WEERAMANTRY, en el asunto Gabčíkovo-Nagymaros, *CIJ, Recueil*, 1997, p. 21. También, KOVACS, P., “Quelques considérations sur l’appréciation et l’interprétation de l’arrêt de la Cour Internationale de Justice, rendu dans l’affaire Gabčíkovo-Nagymaros”, en *German Yearbook of International Law*, vol. 41, 1998, pp. 252-266. J. JUSTE RUIZ, en relación con los intereses estatales en presencia en el Derecho internacional del medio ambiente, hace referencia a una “comunidad convencional” basada en los intereses comunes de los Estados parte, puesto que los tratados internacionales protegen y regulan intereses de todos los Estados en conjunto, con el fin de alcanzar de forma conjunto los objetivos para los que ha sido creado un régimen ambiental. *Vid.* JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp.14-16.

⁴³⁰ Según KISS, los Estados prefieren mecanismos de *soft responsibility* en lugar de las reglas clásicas de la responsabilidad. La responsabilidad internacional, según KISS, plantea problemas legales relativos: a la protección de las víctimas, a los principios legales aplicables, a la compensación derivada de los hechos, al nexo causal entre actividades y daños, a la determinación de las fuentes contaminantes, a la evaluación de los daños y a la privatización de la responsabilidad internacional. *Vid.* KISS, A., “Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage”, en FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), 1991, pp. 3-14 y KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*,

Estas dificultades presentes en las figuras tradicionales existentes en Derecho internacional, como en las contramedidas, han propiciado la tendencia a su sustitución, en el ámbito ambiental, por los mecanismos de control que tienden a reforzar la adecuación del comportamiento de los Estados a las normas y obligaciones jurídicas internacionales de protección ambiental, en lugar de reprimir el incumplimiento. Con ello no se pretende, como sucedía en el caso de la responsabilidad internacional, corregir un resultado no deseable, puesto que, en materia ambiental, determinados resultados pueden ser irreversibles⁴³¹, sino que con los mecanismos de control se quiere evitar resultados irreparables e incidir en el comportamiento estatal⁴³².

La insuficiencia de la institución de la responsabilidad internacional para dar respuesta a cuestiones de aplicación y de cumplimiento del Derecho internacional medioambiental, ha ocasionado que los Estados Parte en tratados internacionales ambientales hayan empezado a aceptar otro método para poder asegurar la

Transnational Publishers, Inc., Ardsley-on-Hudson, Nueva York, 2004, pp. 350-360. DUPUY entiende que si bien la institución de la responsabilidad internacional no ha sido descartada en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, si ha sido deformada o *contournée* y que se huye de ella por diversos medios. Esta deformación de la responsabilidad internacional se produce, según este profesor, por la aplicación de mecanismos de prevención y asistencia antes de la aparición del hecho internacionalmente ilícito; por procedimientos de incumplimiento ante la existencia de un hecho ilícito internacional y por la ayuda técnica o financiera después del hecho internacionalmente ilícito a causa de las dificultades objetivas para el cumplimiento. *Vid.* DUPUY, P. M., “Où en est le droit international de l’environnement à la fin du siècle?”, en *RGDIP*, n.º. 4, 1997, pp. 892-897; *idem*, “International control and State Responsibility”, en *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, Dunker and Humblot, Berlín, 1994, pp. 307-318; y *idem*, “À propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection internationale de l’environnement”, en PRIEUR, M., LAMBRECHTS, C., (eds.), *Les hommes et l’environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle? Études en hommage à Alexandre Kiss*, Frison Roche, París, 1998, p. 271.

⁴³¹ Aunque es preferible la aplicación de mecanismos de control, puesto que operan *a priori*, el incumplimiento de una obligación internacional sobre protección ambiental no exime de la aplicación de la responsabilidad internacional del Estado por un hecho ilícito, la cual tiene por consecuencia la obligación de reparar o de restituir. El artículo 2 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997 sobre “La responsabilité en Droit international en cas de dommages causés à l’environnement”, establece que sin perjuicio de la aplicación de las normas de Derecho internacional general, los regímenes ambientales deben incluir reglas específicas sobre responsabilidad con el fin de asegurar su eficacia, promover la prevención y proporcionar la restitución y la compensación. *Vid.* Artículo 1 y 2 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997 sobre “La responsabilité en Droit international en cas de dommages causés à l’environnement”, Sesión de Estrasburgo, Octava Comisión, Subcomisión dirigida por F. ORREGO VICUÑA, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998, p. 479. Sobre la celebración de esta sesión del Instituto de Derecho Internacional, *vid.* CORTEN, O., “La Soixante-huitième Session de l’Institut de Droit International”, en *Revue Belge de Droit International*, n.º. 2, 1997, pp. 507 y ss. ; y PIGRAU SOLE, A., “Responsabilidad internacional de los Estados por daños al medio ambiente”, ALONSO GARCÍA, E., LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, ed. Iustel, Madrid, 2006, pp. 1105-1118.

⁴³² En este sentido, el Preámbulo de la Resolución de la Octava Comisión del Institut de Droit International, titulada “Les procédures d’adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d’environnement”, (Rapporteur: M. Felipe Paolillo), en *Ann. I.D.I.*, Pedone, París, 1998, p. 497, establece el convencimiento del Instituto de Derecho Internacional de que el desarrollo y la efectiva aplicación del Derecho internacional del medio ambiente son esenciales para la solución de determinados problemas importantes derivados de la degradación medioambiental.

aplicación de sus obligaciones contractuales⁴³³. Además, el incumplimiento de las obligaciones y normas internacionales ambientales, en muchas ocasiones, no es intencional, sino que se debe, principalmente, a una incapacidad financiera, administrativa, tecnológica u organizativa del Estado, para aplicar determinadas regulaciones jurídicas técnicas, complejas y detalladas⁴³⁴, que recomiendan el control internacional como nuevo método para asegurar la aplicación y el cumplimiento del Derecho internacional en materia ambiental, puesto que se caracteriza por ser no competitivo, sino que se basa en la idea de solidaridad y de cooperación⁴³⁵.

Otra cuestión será determinar si los mecanismos de control adaptados al Derecho internacional ambiental son realmente capaces o suficientes para dar respuesta a las posibles irregularidades observadas en el comportamiento de los Estados. Lo que si parece ser claro es que el control internacional *a priori* puede dar una mejor respuesta a los problemas de aplicación, que la institución clásica de la responsabilidad internacional.

b) *Los factores de origen socio-político* se refieren, básicamente, a la implicación de la sociedad civil organizada y al consecuente incremento de presión social, por parte de los individuos y de las organizaciones no gubernamentales para acceder a los foros internacionales con el fin de ejercer sus derechos y obligaciones ambientales, reconocidos en los mismos tratados internacionales de protección ambiental⁴³⁶.

⁴³³ Para un análisis general del desarrollo de este nuevo método, *vid.* BILDER, R., *Managing the Risks of International Agreement*, 1981; CHAYES, A., CHAYES, A. H., "On Compliance", en *International Organisations*, 1993, pp. 175 y ss; y LANG, W., "Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht", en VV.AA., *Festschrift für H. Schambeck*, 1994, pp. 817 y ss.

⁴³⁴ *Vid.* SACHARIEW, K., "Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 2, 1991, p. 31. Según este profesor, una clara evidencia de la complejidad de las disposiciones convencionales relativas a la protección ambiental es la revisión y evaluación del contenido de los informes estatales cuyo contenido refleja la necesidad de un alto grado de conocimientos científicos y tecnológicos en el cumplimiento de sus obligaciones. Además de la necesidad de tener un equipo sofisticado en los mecanismos institucionales con funciones de control.

⁴³⁵ Según el Principio 24 de la Declaración de Estocolmo, de 16 de junio de 1972 "... las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejora del medio ambiente deberían tratarse con un espíritu cooperativo de todos los Estados, grandes y pequeños, en un plano de igualdad. Cooperación a través de los acuerdos multilaterales y bilaterales o a través de otros mecanismos apropiados esenciales para el control efectivo, para prevenir, reducir y eliminar los efectos ambientalmente adversos generados por las actividades realizadas en distintos ámbitos, de manera que se tengan en cuenta las soberanías y los intereses de todos los Estados". *Vid.* U.N. Doc. A/Conf. 48/14 y también, MARAUHN, T., "Towards a procedural law of compliance control in international environmental relations", en *Heidelberg Journal of International Law*, n.º. 56/3, 1996, pp. 696 y ss.

⁴³⁶ *Vid.* RAUSTIALA, K., "The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 21, 1997, pp. 537-586; YAMIN, F., "NGOs and international Environmental Law: A critical Evaluation of their Roles and Responsibilities", en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 2001, vol. 10, n.º. 2, pp. 149-162; y CAMPINS ERITJA, M., GUPTA, J., "Non State Actors and Sustainability Labelling Schemes:

También es necesario observar que a través de la inclusión de diferentes mecanismos de control en muchos tratados internacionales medioambientales recientes⁴³⁷ se genera cierta confianza política entre los Estados. A través de estos diferentes mecanismos de control, por ejemplo, la sumisión de informes periódicos a la Conferencia de las Partes, se realiza una evaluación regular y sistemática del comportamiento de los Estados en relación con su adecuación a las normas y obligaciones internacionales⁴³⁸. En cierta medida, este proceso no-contradictorio de control aporta elementos de transparencia y de confianza mutua entre los Estados Parte de un tratado⁴³⁹.

c) Los factores de origen económico se han manifestado, por una parte, a través del incremento de la demanda y las necesidades de los Estados de restringir el acceso a recursos naturales finitos sujetos a su jurisdicción; y, por otra, a través de la configuración de obligaciones internacionales ambientales que inciden, cada vez más, en intereses y necesidades, fundamentalmente, económicas. Los Estados

Implications for International Law”, en *Non State Actors and International Law*, vol. 1, n.º. 2, 2002, pp. 213-240.

⁴³⁷ Algunos de estos tratados, llamados de “gestión activa del tratado” por BEYERLIN, son, por ejemplo, los cuatro protocolos a la Convención de Ginebra de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, es decir, el Protocolo de Ginebra de 28 de septiembre de 1984, sobre el establecimiento de un mecanismo encargado de la financiación (BOE de 18 de febrero de 1988), el Protocolo de Helsinki, de 8 de julio de 1985, relativo a la reducción de las emisiones de dióxido de azufre o de sus flujos transfronterizos al menos en un 30 % (*vid. ILM*, n.º. 27, 1988, p. 707), el Protocolo de Sofía, de 31 de octubre de 1988 sobre Oxido de Nitrógeno (*vid. BOE* de 13 de marzo de 1991), el Protocolo de Ginebra, de 18 de diciembre de 1991, relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos (*vid. ILM*, n.º. 31, 1992, pp. 573) y el Protocolo de Oslo de 14 de junio de 1994 (*vid. ILM*, n.º. 33, 1994, p. 1542); así como el Protocolo de Montreal de 1987 a la Convención de Viena de 1985 sobre la protección de la Capa de Ozono. *Vid.* BEYERLIN, U., “State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law”, en GINTHER, K., y otros, *Völkerrech zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 618-619. En este sentido, y teniendo en cuenta que muchos instrumentos internacionales no especifican la cuestión de cómo lograr el cumplimiento de las normas y obligaciones contenidas en un determinado tratado internacional, el artículo 23.b) de la Convención de París de 1992 sobre la protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (*vid. ILM*, n.º. 32, 1993, pp. 1069), establece que la Comisión deberá, cuando sea apropiado, decidir sobre los pasos a seguir para asegurar el pleno cumplimiento de la Convención y de las decisiones adoptadas en su marco. De forma similar se expresa el Protocolo de Montreal de 1987 y el Protocolo sobre las emisiones de azufre de 1994. *Vid.* MARAUHN, T., *ibidem*, pp. 701 y ss.

⁴³⁸ *Vid.* MARAUHN, T., *ibidem*, pp. 695 y ss. También, *vid.*, SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, pp. 97 y ss.

⁴³⁹ *Vid.* CHAYES, A., CHAYES, A. H., MITCHELL, R. B., “Active compliance Management in Environmental Treaties”, *cit. supra*, pp. 75 y ss. En este sentido, la Resolución del Institut de Droit International de 1997, titulada “Les procédures d’adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d’environnement”, establece en su artículo 16 que “*Cuando un Estado estando obligado, por un tratado o decisión de una organización internacional, a la adopción de legislación interna o a la adopción de otras medidas para aplicar las obligaciones ambientales, no realice esta actividad dentro del período de tiempo establecido o, cuando no habiéndose fijado este límite temporal, dentro de un período de tiempo razonable, el Estado debe informar a la Conferencia de las Partes contratantes, a las demás autoridades internacionales competentes o a las demás Partes en el tratado o miembros de la organización internacional, las razones por las cuales no se han adoptado las acciones prescritas*”.

que incumplen los compromisos adquiridos, internacionalmente, en el ámbito ambiental suelen obtener determinados beneficios y ventajas económicas respecto de aquellos otros Estados que cumplen con sus obligaciones. Se produce, consecuentemente, un desequilibrio entre los diferentes Estados Parte, que han asumidos objetivos ambientales comunes en un determinado tratado internacional⁴⁴⁰. Por este motivo, existe un gran interés dentro de la comunidad convencional, en asegurarse, a través de los mecanismos de control, que los demás Estados Parte, sujetos a las mismas regulaciones, cumplen con sus obligaciones, con el fin de partir de unas mismas condiciones de competitividad⁴⁴¹.

La existencia de todos estos grupos de factores ha propiciado, por una parte, una preocupación por prevenir las consecuencias derivadas de los impactos y presiones ambientales que afectan a los intereses de los Estados; y por otra, han contribuido a fomentar el uso y la regulación de mecanismos de control internacional en los tratados internacionales en materia ambiental⁴⁴².

La tendencia a incluir mecanismos de control en el ámbito ambiental ha surgido de forma progresiva, debido a la reunión de todos estos factores que ponen de manifiesto la necesidad creciente, de hallar nuevas fórmulas⁴⁴³ para generar el cumplimiento voluntario de las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales de protección del medio ambiente⁴⁴⁴ y de adecuar el control en aras a garantizar los objetivos convencionales ambientales.

La manifestación de estos factores ha sido diversa a lo largo de la evolución del Derecho internacional del medio ambiente. Por este motivo, resulta de especial interés analizar el proceso de introducción del control desde una perspectiva histórica, con el fin de poder entender y explicar el porqué de la introducción y el

Este mecanismo reactivo aporta la sufriente flexibilidad y confianza a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

⁴⁴⁰ Vid. SANDS, PH., "Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, London, 1996, p. 49.

⁴⁴¹ Como ejemplo de este factor, el Informe de la Séptima Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, U.N. Doc. UNEP/OzL.Prof.7/INF.1, 1995, p. 7, párrafo 27.

⁴⁴² Sobre un análisis de los factores, nacionales e internacionales, que inciden en la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental, Vid. LANG, W., "Mise en ouvre des règles en matière d'environnement- Commentaire sur une résolution de l'Institut de Droit International du 4 septembre 1997, chapitre II", *cit. supra*, pp. 556 y ss.

⁴⁴³ Entre las nuevas técnicas de promoción del cumplimiento voluntario, RODRIGO HERNÁNDEZ destaca, por ejemplo: la evaluación medioambiental estratégica, los acuerdos de acceso a los recursos genéticos, los mecanismos para el examen del cumplimiento y los instrumentos jurídicos basados en incentivos económicos. Vid. RODRIGO HERNÁNDEZ, A., "Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2001, pp. 163-164.

⁴⁴⁴ Vid. BROWN WEISS, E., "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order", en *Georgetown Law Journal*, n.º. 81, 1993.

desarrollo de nuevos mecanismos dirigidos a garantizar el cumplimiento del Derecho internacional en materia ambiental⁴⁴⁵.

2. Características del Derecho internacional del medio ambiente y de los tratados internacionales del medio ambiente

Tanto las características del Derecho internacional del medio ambiente, como aquéllas derivadas de los tratados internacionales en materia ambiental determinan las especificidades del control internacional en este ámbito.

El análisis de las características propias del ordenamiento jurídico internacional medioambiental se ha articulado en función de: sus fuentes y normas; su contenido y su aplicación. La razón de esta clasificación se justifica en la necesidad de facilitar el posterior análisis y comprensión de las características del control internacional en el ámbito de la protección del medio ambiente.

La primera característica se refiere al sistema de fuentes y normas. Al respecto es necesario señalar que aunque el Derecho internacional del medio ambiente consta, evidentemente, de las mismas fuentes que posee el ordenamiento jurídico internacional⁴⁴⁶, existe un claro predominio de la fuente convencional.

El contenido normativo del Derecho internacional del medio ambiente se caracteriza por su funcionalidad y el predominio de una técnica normativa flexible. La funcionalidad, apuntada como una característica general del Derecho internacional del medio ambiente consiste en la orientación eminentemente preventiva, basada en la necesidad de satisfacer el objetivo consistente en lograr que el desarrollo de las actividades humanas y la explotación de los recursos naturales se lleven a cabo con el respeto al medio ambiente. Como consecuencia del objetivo apuntado, el conjunto normativo se dirige más que a sancionar el deterioro ambiental, a proteger y salvaguardar el medio ambiente⁴⁴⁷. Por lo tanto, el objetivo del Derecho internacional del medio ambiente es evitar el daño ambiental y, en caso de haberse producido, mitigar sus consecuencias y lograr una restauración del medio dañado⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ Para un análisis de la evolución de los tratados internacionales en materia ambiental desde una perspectiva histórica, *vid.* KELLY, M. J., "Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements", en *Georgetown International Environmental Law Review*, nº. 9, 1997, pp. 448 y ss.

⁴⁴⁶ Así lo recordaba el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo.

⁴⁴⁷ *Vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Relevancia del objetivo de conservar y mejorar el medio ambiente en el Derecho internacional contemporáneo", en *Cuadernos de Derecho internacional*, Universidad de Córdoba, vol. I, 1983, pp. 76-77.

⁴⁴⁸ *Vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La protección del medio ambiente en Derecho internacional, Derecho comunitario europeo y Derecho español*, *op. cit.*, pp. 41-50.

El carácter funcional del Derecho internacional del medio ambiente contribuye a dar a sus normas una formulación flexible. Es decir, el predominio de los instrumentos y las formulaciones de *soft law* constituye la tercera característica del Derecho internacional del medio ambiente⁴⁴⁹. El recurso a la noción de *soft law* es entendido por FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANÍ, "... por la necesidad de explicar la existencia de obligaciones internacionales de carácter general, cuyo contenido no se halla muy concretado, y que permiten una gran libertad de actuación a los Estados, en el sentido de que éstos consideran que contienen un grado de obligatoriedad muy reducido debido en unos casos a la naturaleza jurídica de los textos que las incorporan (Resoluciones, Recomendaciones, Declaraciones, *etc.*), al lenguaje utilizado (el condicional o formulaciones vagas), o la generalidad con que son expresados"⁴⁵⁰. En consecuencia, el Derecho internacional del medio ambiente se configura como un derecho programático, con normas ambientales que expresan procedimientos informales y se contienen en instrumentos jurídicos de carácter no obligatorio⁴⁵¹. Esta técnica normativa flexible de las normas e instrumentos ambientales responde a la necesidad de adecuación del Derecho internacional del medio ambiente a obligaciones de comportamiento, más que de resultado, por ser las primeras menos rigurosas y abrir la posibilidad de una mejor adaptación de los Estados en función de sus características políticas, económicas, sociales y culturales⁴⁵². La traducción de esta característica aplicada al contenido de los acuerdos internacionales ambientales consistirá en la previsión de deberes de informar, de consultar, de controlar, de vigilar, de negociar,... El resultado que se obtiene es la proliferación de

⁴⁴⁹ Un ejemplo de este tipo de formulaciones lo constituye los artículos 3 y 4 de la Convención de 1992 sobre el cambio climático, que en los términos de la primera de estas disposiciones se establece que "Las Partes se dejen guiar..." por diferentes principios generales; y en relación con la segunda, las "Partes adoptarán las medidas necesarias...", "... teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y de la especificidad de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de su situación".

⁴⁵⁰ Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La protección del medio ambiente en Derecho internacional, Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., p. 103. Sobre este tema también consultar a DUPUY, P. M., "Soft Law and the International Law of the Environment", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, n.º. 2, 1991, pp. 420-435.

⁴⁵¹ Una de las consecuencias del predominio del *soft law* en la regulación jurídica internacional en materia de protección ambiental es, según KISS y SHELTON, "... la importancia de la opinión pública, la cual es responsable en gran parte del origen y del rápido desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente". En KISS, A. CH., SHELTON, D., *International Environmental Law*, op. cit., 2004, p. 21.

⁴⁵² Según VIRALLY este tipo de técnica normativa flexible se contraponen al derecho en sentido estricto, es decir, al *hard law*, ya que a diferencia de éste "sería menos coactivo para los actores jurídicos porque les dejaría una mayor amplitud de elección de comportamientos". En este sentido, este profesor entiende que "la obligación jurídica, considerada en sí misma, no es susceptible de grados", "o es una obligación jurídica o no lo es, pero no caben situaciones intermedias". Por lo tanto, según este profesor, el *soft law*, para ser derecho, debe ser considerado como enunciativo de obligaciones jurídicas en sentido técnico-jurídico. Vid. VIRALLY, M. C., "Cours général de droit international public", *RCADI*, t. 183 (1983-V), p. 275.

obligaciones jurídicas de contenido genérico, con un grado de concreción del contenido de las obligaciones jurídicas variable⁴⁵³.

La utilidad del recurso a formulaciones de *soft law* radica no sólo en la mejor comodidad de los Estados en el momento de adecuarse a sus obligaciones internacionales e intereses⁴⁵⁴, sino también en que la formulación primera de una norma jurídica como norma de *soft law*, permitirá el posterior desarrollo de la norma en una norma de *hard law*. La técnica normativa flexible impulsa el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente y, precisamente, su carácter flexible permite una mejor adaptación de la norma preexistente a los cambios que pudieran acontecer a lo largo del tiempo⁴⁵⁵. DAILLIER y PELLET, en este sentido, reconocen que la técnica normativa flexible contribuye, en un relativo plazo temporal, a la consolidación de conceptos y principios, que si bien parten de carácter programático y prospectivo, rápidamente se transforman en normas positivas que pueden establecer orientaciones generales de Derecho internacional⁴⁵⁶.

⁴⁵³ JUSTE se refiere a que el contenido de la norma es “*blando y presenta una intensidad atenuada, expresada en compromisos mitigados, susceptibles de modulación a voluntad*”, en JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, op. cit., p. 45.

⁴⁵⁴ La formulación flexible de la gran parte de las normas jurídicas en materia de medio ambiente no sólo se debe a la realidad de los acontecimientos que inciden en el medio ambiente y a la necesidad de una mayor flexibilidad de la revisión normativa en función de los avances científicos, sino también a la formulación de compromisos mínimos resultantes de la incapacidad de los Estados de asumir obligaciones jurídicas internacionales en materia ambiental. La consecuencia es la imprecisión y ambigüedad de los acuerdos internacionales que reflejan, evidentemente, la defensa de los intereses soberanos de los Estados. Los límites del Derecho internacional del medio ambiente son, precisamente, la soberanía estatal, la integridad territorial y la no-injerencia en los asuntos internos de los Estados. Estos principios constituyen la definición de las prerrogativas de los Estados que condicionan la limitación de la adopción de normas jurídicas vinculantes. Vid. artículos 2.2, 2.4 y 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

⁴⁵⁵ JUSTE RUIZ, siguiendo a P. M. DUPUY, afirma el “efecto de contagio” de la técnica normativa flexible, de manera que las normas de *soft law* con el tiempo pueden llegar a convertirse en normas jurídicas, denominadas de *hard law*. En efecto, “*en una visión impresionista, es evidente que una parte sustancial del Derecho soft de hoy describe parte del Derecho hard del mañana*”, y que las normas *soft law* se convierten en “*... reglas aplicadas y reconocidas ya como obligatorias en el Derecho internacional del Medio Ambiente, tales como el deber de información y consulta previa respecto de las actividades que puedan causar un impacto ambiental transfronterizo, la obligación de realizar en ciertos casos una evaluación de impacto ambiental, el deber de permitir el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales a todas las personas afectadas por daños ambientales, sin discriminación entre nacionales y extranjeros, la consideración de la atmósfera de la Tierra como una parte del ‘patrimonio común de la Humanidad’, ...*”. Vid. DUPUY, P. M., “Soft Law and the International Law of the Environment”, op. cit., p. 425-427 y JUSTE RUIZ, J., *ibidem*, p. 47.

⁴⁵⁶ Vid. DAILLIER, P., PELLET, A., en QUOC DINH, N., DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, 6ª ed., París, L. G. D. J., 1999, p. 1221. Para ejemplificar esta posibilidad, PAOLILLO cita el Protocolo al Tratado Antártico sobre la protección ambiental, el cual “*transforma un vasto conjunto de reglas soft law, que venía desarrollándose desde los años 60, en un tratado moderno*” o “*algunas de las directivas adoptadas que UNEP recomienda como guías para los Estados, las cuales han sido recogidas en tratados y convenciones. Así, las Directivas y Principios del Cairo sobre la Administración Ambientalmente Razonable de Desechos Peligrosos fueron incorporados en la Convención de Basilea de 1989*”. Vid. PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho internacional del medio ambiente”, en *Cursos Euromediterráneos...*, op. cit., 1999, p. 396.

Finalmente, la tercera característica se refiere a la aplicación normativa. Es necesario tener en cuenta que el objeto de las normas internacionales de protección del medio ambiente influye, no solamente en sus modos de formación y su sustancia, sino que también repercute sobre las modalidades de aplicación. En este sentido, los Estados son los principales destinatarios de las normas y asumen la responsabilidad de su aplicación. En el proceso de aplicación de las normas internacionales relativas a la protección ambiental es preciso tener en cuenta dos aspectos: la relativización de las obligaciones de los Estados y la participación de actores no estatales en la aplicación normativa. Respecto a las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, si bien se responde al paradigma de Derecho internacional clásico sobre la base de la cual corresponde a los Estados la labor de aplicar sus obligaciones internacionales, aunque sean generales y ambiguas, se modula en función de la situación de partida de los diferentes Estados según su capacidad de aplicación de las normas y de cumplimiento de los objetivos ambientales convenidos internacionalmente, su desarrollo económico y su capacidad de nocividad sobre los elementos ambientales⁴⁵⁷. Por lo tanto, en Derecho internacional ambiental, como en otros ámbitos, la igualdad soberana no significa la uniformidad de las obligaciones asumidas por los Estados en un mismo tratado, sino el respeto de la diferencia⁴⁵⁸.

Los tratados internacionales multilaterales reguladores de la protección de algún sector ambiental presentan, a menudo, unas características comunes que determinan tanto la aplicación como el cumplimiento de las obligaciones internacionales que regulan, así como la configuración de un sistema y

⁴⁵⁷ Así se pronuncia el Principio 7 de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992: “*Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen*”. Vid. UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, “Rio Declaration on Environment and Development”, *cit. supra*, p. 874.

⁴⁵⁸ En general, la igualdad jurídica se respeta, cuando se respeta la diferencia material. Pero además, las disposiciones jurídicas contenidas en tratados internacionales de protección ambiental también se adaptan, técnicamente, a las circunstancias especiales de los países en vías de desarrollo. Esta adaptación se consigue a través de una técnica jurídica flexible que tiende a favorecer la aplicación y el cumplimiento. Según MAGRAW, las obligaciones convencionales se han articulado en cuatro categorías para otorgar esta flexibilidad: 1- normas, en las que no se mencionan explícitamente a los Estados en vías de desarrollo, pero que tienen en cuenta sus condiciones económicas (y las denomina “obligaciones contextuales”); 2- normas que expresamente requieren tener consideración respecto a la situación de los países en vías de desarrollo (y las denomina “obligaciones diferenciales”); 3- normas que imponen obligaciones diferentes tanto a países desarrollados, como a países en vías de desarrollo; y 4- normas que incluyen obligaciones específicas para la asistencia al cumplimiento de los países en vías de desarrollo. Vid. MAGRAW, D. B., “Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, n.º. 1, 1990, pp. 69 y ss.

mecanismos de control distintos a los existentes en el Derecho internacional en general⁴⁵⁹. Precisamente, a pesar de la diversidad material a la cual se refieren los diferentes acuerdos internacionales ambientales, la identificación de características comunes ha favorecido la implantación de mecanismos de control similares, con lo que contribuye enormemente a ampliar la teoría tradicional del control internacional.

En primer lugar, respecto a las normas jurídicas convencionales debe destacarse su vocación eminentemente universal con el fin de poder responder a problemas ambientales globales. Esta formulación conlleva tres efectos: la correlativa prohibición de formular reservas a estos tratados ambientales de vocación universal; la promoción de la participación y la producción de efectos indirectos para terceros Estados⁴⁶⁰. Las obligaciones ambientales contenidas en los tratados internacionales se formulan como obligaciones *erga omnes partes*, es decir, son obligaciones que se caracterizan, en primer lugar, porque alcanzan a todos los Estados parte en un tratado medioambiental o a toda la comunidad convencional, aunque sea en distinto grado; en segundo lugar, porque se rigen por una estructura integral, ya que operan de forma indivisible respecto a todos los demás Estados y no se rigen por la reciprocidad; y, en último lugar, por su carácter solidario, puesto que el incumplimiento afecta a todos los Estados parte y todos ellos tienen un interés legal en su protección⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ Vid. WERKSMAN, J., "The Conference of Parties to Environmental Treaties", en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996, pp. 57-58.

⁴⁶⁰ Estos efectos indirectos para terceros Estados no Partes en un tratado internacional en materia ambiental se prevén mediante la previsión de obligaciones negativas para los Estados Parte, consistentes en no observar determinadas conductas infractoras de sus obligaciones asumidas convencionalmente. Por ejemplo, el artículo 4 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 16 de septiembre de 1987, por el cual los Estados se comprometen a unos plazos sucesivos respecto a los Estados que no son Parte en el Protocolo a impedir la exportación e importación de sustancias controladas, a desalentar la exportación de tecnología para la producción y a abstenerse de conceder ayudas, subvenciones o seguros para la exportación de productos, equipos, fábricas o tecnologías. También los efectos indirectos a terceros se producen mediante la previsión de obligaciones positivas para los Estados Parte en un tratado internacional ambiental, consistente, en la necesidad de respetar un núcleo básico de obligaciones sustantivas del convenio cuando concluyan otros acuerdos en la materia con terceros Estados. Este es el caso del artículo 11 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989, del artículo 10 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 1998 y del artículo 24 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, de 29 de enero de 2000.

⁴⁶¹ Los tratados internacionales medioambientales contienen un tipo de obligaciones diferentes de las obligaciones tradicionales de estructura bilateral basadas en la técnica del *do ut des*, en las que a la existencia de un derecho subjetivo de un Estado le corresponde el deber de cumplir lo establecido por la obligación correspondiente por parte de otro Estado o en las que se produce un intercambio de contraprestaciones *quid pro quo*. A causa de esta estructura integral y no sinalagmática de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales medioambientales, los procedimientos bilaterales para supervisar la aplicación y cumplimiento de estas obligaciones no son los más adecuados, puesto que ante un incumplimiento, los Estados perjudicados son todos los que integran la comunidad

En segundo lugar, con relación a la técnica jurídica utilizada es necesario apuntar el recurso frecuente a los tratados marco⁴⁶², que incluyen disposiciones convencionales comunes sobre las medidas de aplicación que deben adoptar las Partes, los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento, los procedimientos de modificación del tratado y los mecanismos y órganos de cooperación.

Esta configuración permite el posterior desarrollo del tratado permitiendo su adaptación a las circunstancias cambiantes del sector ambiental objeto de regulación, dando lugar a regímenes ambientales dinámicos⁴⁶³. La formulación flexible y ambigua de las obligaciones internacionales es una característica presente en el ordenamiento jurídico internacional en materia ambiental y especialmente, en las disposiciones de origen convencional, así como en los textos de desarrollo de los tratados o en las decisiones de las Conferencias de las Partes. La ambigüedad de las disposiciones convencionales es fruto de la adopción del texto del tratado y de las decisiones de las Conferencias de las Partes mediante el consenso, junto con la adopción de textos marco que requieren de desarrollo posterior y la inclusión de terminología técnica y científica. Esta ambigüedad permite incorporar un equilibrio entre derechos soberanos y obligaciones internacionales sobre el medio ambiente compartido⁴⁶⁴ y asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones convencionales⁴⁶⁵.

convencional. *Vid.* SPERDUTI, G., "Les obligations solidaires en droit international", en VV.AA., *Etudes en l'honneur du Judge Manfred Lachs*, 1984, pp. 271 y ss. El concepto de obligaciones solidarias fue introducido por el relator especial de la Comisión de Derecho Internacional sobre el Derecho de los tratados, Sir G. FITZMAURICE en 1957, en *Yearbook of International Law Commission*, 1957, vol. II, p. 54, para. 126.

⁴⁶² Sobre esta cuestión, *vid.* KISS, A., "Les traités-cadres: Une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement", en *AFDI*, 1993, vol. XXXIX, pp. 792-797.

⁴⁶³ *Vid.* GHERING, T., "International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 1, 1990, pp.35-56; y del mismo autor, *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1994, pp. 398-399, especialmente, pp. 444-446.

⁴⁶⁴ Según GÜNDLING, las disposiciones normativas de origen convencional, por una parte, deben ser lo suficientemente abstractas para facilitar la adaptación de los tratados a los desarrollos que se produzcan en el ámbito de la protección ambiental, por ejemplo, para incorporar las mejoras tecnológicas de reducción de la contaminación atmosférica. Por otra parte, estas disposiciones deben ser lo suficientemente concretas para lograr su eficacia. Es decir, estas disposiciones sólo podrán ser eficaces si contienen directrices mínimamente concretas para facilitar el cumplimiento de los Estados. Por este motivo, en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente la fuente predominante es la convencional, porque es la única que puede proporcionar la suficiente flexibilidad y a la vez la rigidez necesaria para lograr la protección del medio ambiente. *Vid.* GÜNDLING, L., "Environment, International Protection", en MACALISTER-SMITH, P., *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, vol. II, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Tokyo, 1995, p. 99.

⁴⁶⁵ La necesidad de establecer un marco de regulación general previo a la determinación de las obligaciones jurídicas concretas de los Estados responde no sólo a la voluntad de los mismos, sino también al desconocimiento de cómo afrontar nuevas situaciones a las que el Derecho internacional debe dar respuestas. La inexistencia o insuficiencia de normas jurídicas al respecto, genera la necesidad de articular principios y reglar generales de actuación.

En tercer lugar, respecto a la interrelación de los efectos de los tratados internacionales en materia ambiental se produce tanto en relación con otros tratados internacionales de protección ambiental⁴⁶⁶, como con otros tratados internacionales no específicamente reguladores de materias ambientales, principalmente, sobre comercio internacional⁴⁶⁷.

En cuarto lugar, el objeto de regulación de los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental refleja intereses o preocupaciones comunes de la humanidad, aunque sus efectos jurídicos todavía no sean lo suficientemente relevantes para proteger estos intereses⁴⁶⁸.

En quinto lugar, destaca en el ámbito de la regulación ambiental la presencia mayoritaria de obligaciones de comportamiento, puesto que son más conformes a la idea que los Estados soberanos ejerzan el poder de apreciación en el proceso de aplicación y cumplimiento de sus obligaciones internacionales⁴⁶⁹. El elemento material del control ambiental viene representado por normas de comportamiento que generalmente buscan evitar la realización de determinadas actividades peligrosas para el medio ambiente: prescripciones sobre el uso de la mejor tecnología disponible, el establecimiento de determinados niveles de emisión, o el

⁴⁶⁶ Por ejemplo, las relaciones entre el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989, que establece una regulación más exigente para los movimientos transfronterizos de desechos, y el Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, de 1972, que es más permisivo. La Resolución 2 del Acta Final de la Conferencia de Basilea en la que se aprobó el Convenio invitaba a las Partes en el Convenio de Londres a examinar sus normas, reglamentos y prácticas con el fin de adecuarlos a lo establecido en aquél. Sin embargo, la Conferencia de las Partes del Convenio de Londres, mediante su Resolución LDC.45 (14) de 1991 reafirmaba al Convenio como el régimen mundial de gestión de desechos relativos a los vertimientos en el mar.

⁴⁶⁷ En este sentido, son amplias las referencias doctrinales relativas a las relaciones entre los tratados internacionales de medio ambiente y los acuerdos que integran el sistema multilateral del comercio. A título de ejemplo, CAMERON, J., ROBINSON, J., "The Use of Trade Provisions in International Environmental Law Agreements and their Compatibility with the GATT", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 2, 1991, pp. 3-30; también el documento WTO, *Trade and Environment in the GATT/WTO. Background Note*, Trade and Environment Division, 1999; GOLDBERG, D., HOUSMAN, R., VAN DYKE, B., ZAELEKE, D. (eds.), *The Use of Trade Measures in Select Multilateral Environmental Agreements*, United Nations Environmental Programme/Center for Environmental Law, 1995; PETERSMAN, E. U., *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer, The Hague, 1995; SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, L., *La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la protección del Medio Ambiente. Aspectos jurídicos*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000; y ZAPATERO, P., *Derecho del comercio global*, ed. Thomson, Civitas, Madrid, 2003.

⁴⁶⁸ Vid. BIERMANN, F., "Common Concern of Humankind: The Emergence of a New Concept of International Environmental Law", en *Archiv des Völkerrechts*, vol. 34, n.º. 4, 1996, pp. 426-481; BOYLE, A. E., "International Law and Protection of the Global Atmosphere: Concepts, Categories and Principles", en CHURCHILL, R., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Global Climate Change*, Graham and Trotman, London, 1991, pp. 7-19; y WERKSMAN, J., "Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environmental Facility", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 6, 1995, pp. 27-63.

⁴⁶⁹ Vid. BRIERLY, J. L., *The Basis of Obligation in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1958.

establecimiento de varios principios sobre diligencia⁴⁷⁰ y precaución. Asimismo, en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, las normas de conducta se definen en términos de prohibiciones completas o parciales, prescripciones sobre el establecimiento de un determinado procedimiento legal o bien, el establecimiento de obligaciones para adoptar determinadas políticas ambientales.

Evidentemente, las obligaciones de resultado son las que otorgan una menor posibilidad discrecional al Estado, y además, las obligaciones de resultado en el orden jurídico internacional son, normalmente, obligaciones negativas. La prohibición de proceder a ensayos nucleares en la atmósfera es un buen ejemplo: la prohibición es absoluta y el Estado vinculado a esta obligación ha perdido toda libertad en la materia. En cambio, las obligaciones de resultado de carácter positivo son más bien escasas en este ámbito del Derecho internacional relativo a la protección del medio ambiente.

De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional, las obligaciones internacionales, tanto si son de resultado o de comportamiento, parecen ser una descripción simplificada de cómo o en qué medida el Derecho internacional

⁴⁷⁰ La obligación de diligencia debida se debatió en 1986 en una controversia entre Alemania y Suiza relativa a la contaminación del Rin por Sandoz; el Gobierno de Suiza reconoció su responsabilidad por falta de diligencia debida para prevenir el accidente mediante la reglamentación adecuada de sus industrias farmacéuticas. Sobre esta cuestión, *vid.* KISS, A., “Tchernobâle’ ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques”, en *Annuaire français de droit international*, vol. 33 (1987), pp. 719-727. Mucho antes, en el asunto *Alabama*, el tribunal arbitral examinó dos definiciones diferentes de diligencia debida presentadas por las Partes. Los Estados Unidos definieron la diligencia debida en los términos siguientes: “[Una] diligencia proporcional a la magnitud del asunto y a la dignidad y fuerza de la Potencia que ha de ejercerla; una diligencia que mediante el uso de la vigilancia activa y de todos los demás medios en poder del neutral, a través de todas las etapas de transacción, impedirá que su suelo sea violado, una diligencia que de igual manera disuadirá a los hombres de cometer actos de guerra en el suelo del neutral contra su voluntad”. El Reino Unido definió la diligencia debida como “... el cuidado que los gobiernos ordinariamente aplican en sus asuntos internos. El tribunal arbitral adoptó una definición más amplia de la norma de diligencia debida que la presentada por los Estados Unidos y expresó su preocupación acerca de la “norma nacional” de diligencia debida presentada por el Reino Unido. El tribunal declaró que “[la] posición inglesa parecía también reducir los deberes internacionales de un gobierno al ejercicio de las facultades restrictivas que le confería el derecho interno y pasar por alto la obligación del neutral de modificar sus leyes cuando eran insuficientes”. *Vid.* The Geneva Arbitration- The Alabama Case, en MOORE, J. B., *History and Digest of the International Arbitrations to which the United Nations has been a Party*, vol. I, 1898, pp. 572, 573, 612 y 613. La Comisión de Derecho Internacional analiza este concepto en relación con la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho internacional y entiende que la norma de diligencia debida permite contrastar la conducta de un Estado con lo que se considera apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño transfronterizo en el caso que se trate. La obligación de diligencia debida que implica el deber de prevención consiste en el grado de cuidado que se espera de un buen gobierno. Éste debe poseer un régimen jurídico y recursos suficientes para mantener un mecanismo administrativo adecuado para controlar y vigilar las actividades. Sin embargo, se entiende que el cuidado que se espera de un Estado de economía y recursos humanos y materiales bien desarrollados y con estructuras de gobierno desarrolladas es diferente del que se espera de Estados que no se encuentran en posición tan favorable. *Vid.* Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *cit. supra*, p. 437. Sobre esta cuestión, PISILLO MAZZESCHI, R., “Due diligence” e responsabilità internazionale degli Stati, Giuffrè editore, Milano, 1989, pp. 352-386.

restringe las actividades de los Estados. Por ejemplo, las obligaciones contenidas en los tratados internacionales medioambientales, a través de normas jurídicas materiales, y dirigidas a los Estados, se configuran, fundamentalmente como obligaciones de comportamiento más que de resultado y además, se perfilan de forma general y en ocasiones de forma indeterminada en convenciones marco⁴⁷¹. A pesar de existir obligaciones internacionales definidas por estándares fijos⁴⁷², varios regímenes internacionales en el ámbito del medio ambiente sólo proporcionan una organización, mediante la cual se determina el ámbito material de estas obligaciones⁴⁷³. Además, algunos tratados internacionales permiten a los Estados Partes la posibilidad de suspender parcialmente y temporalmente la aplicación de estas obligaciones, si éstos consideran que la realización de estas

⁴⁷¹ La característica de las obligaciones ambientales, que otorgan una gran discrecionalidad a los Estados, es que en su proceso de aplicación, los Estados Parte tienen la capacidad de considerar varios argumentos y diferentes factores externos y de alguna manera interpretarla de forma que impida la aplicación de un determinado estándar medioambiental. Las normas internacionales de este tipo pueden proporcionar diferentes grados de posibilidades para establecer esta interpretación. A pesar del poder de discrecionalidad otorgado a los Estados Partes en el proceso de aplicación de sus obligaciones internacionales, estas obligaciones son legalmente vinculantes. Por ejemplo, el artículo 2, párrafo 3.a) i), del Protocolo de 31 de octubre de 1988, hecho en Sofía, a la Convención de Ginebra sobre la contaminación atmosférica a larga distancia de 1979, relativo al control de emisiones de óxido de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (B.O.E. n.º 62, de 13 de marzo de 1991), los Estados Parte se hallan vinculados por la obligación de “... aplicar estándares de emisión nacionales o internacionales apropiados a las nuevas fuentes basadas en las mejores técnicas disponibles, las cuales sean económicamente viables de acuerdo con el Anexo II...”. Las palabras “apropiados” y “mejores técnicas disponibles” permiten a los Estados Parte hacer uso de este poder discrecional en el proceso de aplicación de esta obligación. Además, las palabras “económicamente viables” abren la posibilidad de tener en cuenta más consideraciones económicas que medioambientales. La mayoría de tratados internacionales en materia medioambiental, si por una parte otorgan a los Estados Parte algún tipo de discrecionalidad con relación a como aplicar en el derecho interno las respectivas obligaciones internacionales, por otra, proporcionan algunas directrices sobre la aplicación o sobre la restricción de esta discrecionalidad de los Estados. Un ejemplo de esta situación puede ser el artículo 2 del Protocolo de Kioto de 1997 al Convenio marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁴⁷² Los ejemplos más evidentes de obligaciones internacionales prescribiendo estándares fijos son las que establecen un objetivo numérico de reducciones o bien unos niveles máximos o mínimos de emisión o inmisión. Las normas referentes a las emisiones pueden referirse a la totalidad de los Estados, si se trata de una fuente de contaminación dispersa, o bien una fuente o instalación individual de contaminación. En algunos casos, la totalidad de actividades se prohíben, como por ejemplo, el caso de la Convención de Londres sobre la prevención de la contaminación marina por el vertido de residuos o otros materiales, de 1972 (en *ILM*, n.º 11, 1972, p. 1358), donde el vertido de residuos contenido en la lista negra se prohíben completamente; y, en otras ocasiones, los Estados Parte están, simplemente, obligados a reducir las emisiones en un determinado porcentaje, como es el caso de la obligación establecida en el artículo 3 y el Anexo B del Protocolo de Kioto. Otra categoría de estándares fijos son aquellos que prescriben niveles de descarga, niveles técnicos o niveles de producción. En este caso, los estándares más que dirigirse a un Estado se dirige a la fuente de contaminación. Sobre esta cuestión, *vid.* EBBESSON, J, *Compatibility of International and National Environmental Law*, Londres, 1997, p. 151.

⁴⁷³ El objetivo puede ser definido en términos generales o por un estándar de calidad a obtener. Posteriormente, estos objetivos pueden tratar tanto de emisiones o de inmisiones. Existen en Derecho internacional del medio ambiente ejemplos de objetivos definidos no en términos numéricos, sino de acuerdo con los efectos físicos o situaciones factuales. Por ejemplo, el artículo 4 de la Convención del Mar Báltico de 1974 en que las Partes “...deberían esforzarse para obtener varios objetivos mediante el tratamiento de aguas residuales para que la cantidad de materia orgánica no cause perjuicios al contenido de oxígeno del Área del Mar Báltico”.

obligaciones obstaculizaría los objetivos de políticas nacionales consideradas de una especial importancia⁴⁷⁴.

Las obligaciones internacionales ambientales definidas mediante estándares otorgan a los Estados Parte un margen de discrecionalidad para definir el contenido de las mismas. No obstante, no siempre a cada Estado individualmente considerado le es concedida esta posibilidad, sino que en ocasiones esta facultad la ejercerán los Estados Parte configurados en un grupo o en una institución particular o a través de un grupo de expertos. En estos casos, el poder discrecional es el medio para proporcionar una adecuación más flexible a las obligaciones internacionales medioambientales a los nuevos cambios tecnológicos o de estándares. Esta es una cuestión que se orienta más a la búsqueda de la efectividad de los diferentes regímenes ambientales, que a la protección de los intereses nacionales. En consecuencia, si existe discrecionalidad esta debería ejercerse colectivamente, principalmente a través de la Conferencia o Reunión de las Partes⁴⁷⁵.

Finalmente, es preciso añadir que una de las características más relevantes, y que a continuación se amplía, es la organización y sistematización como régimen ambiental de la regulación ambiental desarrollada a partir de una fuente convencional multilateral.

C) El concepto de régimen ambiental

La necesidad de articular mecanismos de control eficaces en el ámbito de los tratados internacionales de protección ambiental ha contribuido al desarrollo institucional de los tratados internacionales para organizar el ejercicio de la actividad de control y contribuir así al cumplimiento de los objetivos convencionales de protección ambiental. En efecto, desde el 1970 un número considerable de acuerdos multilaterales en materia ambiental establecen un mismo

⁴⁷⁴ En este sentido, el artículo 5 del Protocolo de Montreal tiene en cuenta la situación de los países en vías de desarrollo, mediante la limitación del nivel anual de sustancias controladas. Estos Estados pueden retrasar, hasta diez años, su conformidad con la medida de control establecida en el artículo 4, párrafo 1-4 del Protocolo. La Convención marco sobre el Cambio Climático de 1992 (en *ILM*, nº. 31, 1992, p. 818) refleja esta postura imponiendo diferentes obligaciones en función de diferentes categorías de Estados. Por ejemplo, el artículo 4, párrafo 6 de la Convención establece que en el proceso de aplicación de los objetivos se permitirá un determinado grado de flexibilidad a los Estados Parte que experimenten un proceso de transición a la economía de mercado. Sobre esta tema, *vid. EBBESSON, J., op. cit. supra*, p. 85.

⁴⁷⁵ El artículo 11, párrafo 4, del Protocolo de Montreal de 1987, por ejemplo, establece que la Conferencia de las Partes decidirá las modificaciones o reducciones de producción o de consumo de sustancias controladas o sobre la ampliación de la lista de sustancias controladas del Anexo A. De hecho, la Conferencia de las Partes, respecto a la reducción de sustancias controladas ejerce un poder realmente de carácter legislativo.

patrón institucional y funcional. El establecimiento de este patrón constituye la respuesta del Derecho internacional del medio ambiente a la creciente complejidad de las relaciones internacionales y a la insuficiencia del Estado para regular determinadas materias que requieren de una respuesta global y organizada. Los principales cometidos de este patrón son: desarrollar el contenido legal del sector que se pretende regular a través de un tratado internacional⁴⁷⁶ y supervisar la aplicación y el cumplimiento de esa regulación por parte de los Estados contratantes. De este modo el conjunto del sistema institucional, funcional y normativo, que se desarrolla en relación con los diferentes tratados internacionales en materia ambiental en un ámbito determinado, recibe la denominación de “régimen ambiental”⁴⁷⁷.

El concepto de régimen en Derecho internacional no es novedoso, sino que es un concepto que se ha venido aplicando en diferentes ámbitos de regulación del ordenamiento jurídico internacional y que además, ha sido definido desde la doctrina internacionalista, con una perspectiva jurídica, desde la doctrina de la ciencia política, con una perspectiva sociológica, y desde las relaciones internacionales⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ En este sentido, la mayoría de la doctrina entiende por la constitución de un régimen “... los arreglos institucionales establecidos por los Estados para coordinar sus expectativas y organizar determinados aspectos del comportamiento internacional en diferentes áreas. (Los regímenes) consecuentemente, comprenden un elemento normativo, una práctica estatal y un rol organizativo”, en KRATOCHWIL, F., RUGGIE, J. G., “International Organization: A State of the Art or an Art of the State”, en *International Law Organization*, vol. 40, 1986, pp. 753-759. Por lo tanto, el contenido normativo de un régimen internacional medioambiental va más allá de la regulación de base prevista en el tratado internacional.

⁴⁷⁷ En materia ambiental, los regímenes internacionales podrán dotarse de medios y poderes necesarios para poder interferir en procesos de deterioro ambiental, de manera que, a través del control internacional, los diferentes regímenes internacionales llevan a cabo un servicio público internacional. Sobre los regímenes internacionales en general consultar SIMMA, B., “Self-Contained Regimes”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, n. 16, 1985, pp. 111-136; BOHMAN, J., “International regimes and democratic governance: political equality and influence in global institutions”, en *International Affairs*, vol. 75, n.º. 3, July 1999, pp. 499-513; LANG, W., “Regimes and Organizations in the Labyrinth of International Institutions”, en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 275-289. Y específicamente en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, vid. OTT, H. E., *Umweltregime im Völkerrecht*, op. cit., pp. 29 y ss.

⁴⁷⁸ ROMANO diferencia entre “régimen internacional” y “régimen jurídico internacional”. El primer término acuñado por la doctrina procedente de las ciencias políticas y el segundo, de la doctrina iusinternacionalista. Según este profesor, el “régimen jurídico internacional” indica un conjunto de normas (ya sean de origen consuetudinario o establecidas en instrumentos legales) que rigen en una determinada área de las relaciones internacionales. Vid. ROMANO, C. P. R., *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes. A pragmatic Approach*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, London, 2000, p. 85. Este mismo significado fue el adoptado por la Corte Internacional de Justicia en el caso de los “Agentes diplomático y consulares de Estados Unidos en Teheran”, cuyo párrafo 83 de la Sentencia establece que “...el derecho diplomático proporciona los medios necesarios de defensa y sanción frente las actividades ilícitas”. El párrafo 86 añade que “Las normas del derecho diplomático constituyen *per se* un régimen...”. Vid. *United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran* (Estados Unidos/Irán), Sentencia, *ICJ Reports* 1980, pp. 3-65 y 38-40, párrafos 83-86. En este sentido, la doctrina internacionalista también hacen referencia al “régimen de alta mar”, haciendo referencia al conjunto de normas, tanto consuetudinarias como convencionales, que rigen los derechos y

La doctrina internacionalista concibe el término “régimen”, generalmente, haciendo referencia a un tratado internacional, a un interés común y compartido por las Partes y a una regulación válida para todas ellas, así como a un mecanismo institucional para la promoción de los objetivos del tratado en un sector de regulación jurídica determinado⁴⁷⁹. El establecimiento de un régimen convencional sobre un sector de regulación ambiental determinado consiste en la estabilización de las relaciones políticas entre un grupo de Estados que comparten intereses comunes y que pretenden, a través del régimen ambiental, una regulación común de estos intereses⁴⁸⁰.

La regulación de intereses internacionales o globales en materia de protección ambiental genera determinadas repercusiones a terceros Estados⁴⁸¹, de los cuales se espera el respeto del régimen ambiental, sobre todo cuando existen intereses compartidos o cuando estos regímenes internacionales ambientales pueden ser caracterizados como regímenes objetivos, vinculantes *erga omnes partes*. Por ejemplo, con relación a la protección de una determinada especie que

las obligaciones de los Estados en el ámbito del alta mar. También, desde la jurisprudencia internacional se ha utilizado el término de “régimen internacional”. Por ejemplo, en la opinión consultiva del Comité Internacional de Juristas sobre las cuestiones relativas a las Islas Aaland, LoN, Official Journal, Special Supp. n.º 3, Octubre, 1920; también, la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia relativa al Estatuto Internacional del Suroeste Africano (1949-1950), de 11 de julio de 1950, *Recueil ICJ*, 1950, p. 128, donde se analiza el régimen de tutela de la Unión Sudafricana en relación con el territorio del Suroeste africano; la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de 18 de julio de 1966, relativa al Sudoeste africano, *Recueil ICJ*, 1966, p. 3 y la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia relativa a las “Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia permanente de Sudáfrica en Namibia (Sudoeste Africano), no obstante la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad”, de 21 de junio de 1971.

⁴⁷⁹ Vid. LANG, W., “Diplomacy and International Environmental Law-Making: Some observations”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º 3, 1992, pp. 108-117; también, GEHRING, T., “International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º 1, 1990, pp. 35 y 47.

⁴⁸⁰ Desde el Derecho internacional el objetivo del establecimiento de un régimen internacional puede abarcar no sólo la estabilización de las relaciones entre los Estados, sino también puede consistir en asegurar el mantenimiento de la paz o asegurar la utilización compartida de un área en común. E incluso, estos objetivos pueden coexistir. Vid. KLEIN, E., “International Regimes”, *op. cit.*, p. 1354; también, SIMMA, B., “From bilateralism to community interest in international law”, en *Recueil des Cours*, 250, 1994-VI, pp. 217-384

⁴⁸¹ En este sentido, se tiene que tener en cuenta los artículos 34 y siguientes de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, de 1969. Estos artículos se refieren a las implicaciones que tienen los tratados internacionales para terceros Estados. El artículo 34 establece, como norma general, que un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento. A raíz de esta norma general, se establecen una serie de excepciones: el artículo 35 prevé la posibilidad de que un tratado genere obligaciones para terceros Estados, siempre que las Partes en el tratado tienen la intención de que tal disposición sea el medio de crear la obligación y si el tercer Estado acepta expresamente por escrito esa obligación; el artículo 36 se refiere a la posibilidad de que un tratado prevea derechos para terceros Estados. En este caso, una disposición de un tratado dará origen a un derecho para un tercer Estado si con ello las Partes en un tratado tiene la intención de conferir ese derecho al tercer Estado o a un grupo de Estados al cual pertenezca, o bien a todos los Estados, y si el tercer Estado asiente. Su asentimiento se presumirá mientras no haya indicación en contrario, salvo que el tratado disponga otra cosa. En todo caso, un Estado que ejerza un derecho deberá cumplir las condiciones que para su ejercicio estén prescritas o se establezcan conforme a éste.

requiere de especial protección⁴⁸², o al aprovechamiento de una determinada área en común con los Estados parte en un tratado de protección de esa área en cuestión⁴⁸³ o también con relación a determinadas actividades transfronterizas que puedan ser nocivas para el medio ambiente de otros Estados⁴⁸⁴.

Desde el ámbito doctrinal existe una posición generalizada y común de denominar a todo este fenómeno “régimen”, entendiéndolo por el mismo, como un sistema regulador de un sector de las relaciones internacionales y que engloba en un conjunto, un sistema normativo, funcional, organizativo y práctico. KRATOCHWIL y GERARD RUGGIE, por ejemplo, entienden que regímenes son “...

⁴⁸² Por ejemplo, el artículo X de la Convención de Washington, de 3 de marzo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, establece el comercio con Estados que no son Partes de la Convención. En concreto prevé que “En los casos de importaciones de, o exportaciones y reexportaciones a Estados que no son Partes de la presente Convención, los Estados Parte podrán aceptar, en lugar de los permisos y certificados mencionados en la Convención, documentos comparables que se conformen sustancialmente a los requisitos de la Convención para tales permisos y certificados, siempre que hayan sido emitidos por las autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte en la Convención”. También, la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, regula en su artículo V las directivas sobre la conclusión de acuerdos. En concreto establece, entre otras cuestiones, que cada acuerdo deberá cubrir el conjunto del área de distribución de la especie migratoria a que se refiere y estar abierto a la adhesión de todos los Estados del área de distribución de dicha especie, sean o no Partes en la Convención. Y también, el artículo 4 del Convenio sobre diversidad biológica de 1992, prevé que con sujeción a los derechos de otros Estados, y a menos que se establezca expresamente otra cosa en el Convenio, las disposiciones del Convenio se aplicarán en relación con cada Parte contratante; en el caso de componentes de la diversidad biológica, en las zonas situadas dentro de los límites de su jurisdicción nacional y en el caso de procesos y actividades realizadas bajo su jurisdicción o control y con independencia de donde se manifiesten sus efectos, dentro o fuera de las zonas sujetas a su jurisdicción nacional.

⁴⁸³ Por ejemplo, el artículo 24 de la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar, de 29 de abril de 1959 establece que todos los Estados están obligados a dictar disposiciones para evitar la contaminación de las aguas por los hidrocarburos vertidos de los buques desprendidos de las tuberías submarinas o producidas por la explotación y la exploración del suelo y del subsuelo submarinos, teniendo en cuenta las disposiciones de los Convenios existentes en la materia. El artículo 25.1 también se refiere a la obligación de todo Estado a tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación del mar debido a la inmersión de desperdicios radioactivos, teniendo en cuenta las normas y reglamentaciones que puedan dictar los organismos internacionales competentes.

⁴⁸⁴ Por ejemplo, el artículo 4 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987 regula el control del comercio con Estados que no sean Partes en el Protocolo, por ejemplo, se establece que a 1 de enero de 1990 toda Parte prohíba la importación de las sustancias controladas del Anexo A procedente de cualquier Estado que no sea Parte en el Protocolo o también que a 1 de enero de 2004 cada Parte prohibirá la exportación de sustancias controladas enumeradas en el Grupo I del Anexo C a cualquier Estado que no sea Parte en el Protocolo. También, el artículo 7 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989, establece que el artículo 6.1 se aplicará *mutatis mutandis* al movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos o de otros desechos de una parte a través de un Estado o Estados que no sean Parte en la Convención. El artículo 6.1 establece que “El Estado de importación responderá por escrito al notificador consintiendo el movimiento con o sin condiciones, negando el permiso para el movimiento o requiriendo información adicional. Se enviará copia de la respuesta final del Estado de importación a las autoridades competentes del Estado involucrado”. En el párrafo segundo del artículo 6 se refiere a que “Cada Estado de tránsito que sea parte acusará de recibo de la notificación con prontitud. Subsecuentemente puede responder por escrito al notificador, dentro de los siguientes 60 días, consintiendo el movimiento con o sin condiciones, negando el permiso para el movimiento, o requiriendo información adicional. El Estado de exportación no permitirá que el movimiento transfronterizo se inicie hasta que haya recibido el consentimiento por escrito del Estado de tránsito”.

*acuerdos gubernamentales establecidos por los Estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos del comportamiento internacional en diferentes áreas. Los regímenes comprenden un elemento normativo, la práctica de los Estados y los modos de organización*⁴⁸⁵. De acuerdo con KRASNER, “*Los regímenes internacionales se definen como principios, normas, reglas y procedimientos decisorios a través de los cuales las expectativas de los actores convergen en una determinada área*”⁴⁸⁶. También AUSBEL los ha definido como “*... sistemas de normas o sistema de gobierno con una amplia influencia sobre la gestión colectiva de cuestiones transfronterizas*”⁴⁸⁷. De acuerdo con estas definiciones, se puede extraer dos observaciones: en primer lugar, que el establecimiento de concepto de régimen, como ya se ha indicado, no se da exclusivamente en el ámbito medioambiental⁴⁸⁸, sino en cualquier área en la que los Estados determinen la necesidad de controlar de forma permanente y responder conjuntamente con otros Estados, debido a los potenciales efectos transfronterizos del objeto de regulación y debido a la necesidad de gestionar en común, cuestiones comunes; y en segundo lugar, que el término régimen es un concepto más extenso que el derivado de las disposiciones contenidas en un tratado internacional.

Dentro de esta doctrina que ha estudiado el concepto de régimen jurídico ambiental, puede destacarse la visión institucionalista de O. YOUNG y M. A. LEVY, que definen el régimen internacional ambiental como “*las instituciones sociales consistentes en un grupo consensuado de principios, normas, reglas, procedimientos y programas, en las que interactúan diferentes actores en áreas específicas*”⁴⁸⁹.

Así pues, los tratados internacionales se configuran como la base para la creación de las reglas del régimen y las normas que regulan actividades específicas o dominios de actividades. Los regímenes internacionales se configuran como

⁴⁸⁵ Vid. KRATOCHWIL, F. & RUGGIE, J. G., “International Organization: A State of the Art or an Art of the State”, *cit. supra*, pp. 753- 776.

⁴⁸⁶ Vid. KRASNER, S. D., “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en KRASNER, S. D. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, 1983, p. 2. En una reformulación más reciente del concepto se define régimen internacional como “*... instituciones sociales consistentes en un acuerdo sobre los principios, normas, reglas, procedimientos y programas que gobiernan la interacción de actores en un área específica*”. Vid. LEVY, M. A., YOUNG, O. R., ZÜRN, M., “The Study of International Regimes”, en *European Journal of International Relations*, nº. 1, 1995, pp. 267-330; YOUNG, O. R., VON MOLTKE, K., “The consequences of International Environmental Regimes”, en *International Environmental Affairs*, n. 6, 1994, pp. 348-370. También, HAGGARD, S., SIMMONS, B. A., “Theories of international regimes”, en *International Organizations*, nº. 41, 1987, 491- 517.

⁴⁸⁷ Vid. AUSBEL, J. H., VICTOR, D. G., “Verification of International Environmental Agreements”, *op. cit.*, p.1.

⁴⁸⁸ En el ámbito nuclear, Vid. PIGRAU SOLÉ, A., *El régimen de no-proliferación de las armas nucleares*, *op. cit.*

⁴⁸⁹ Vid. YOUNG, O., LEVY, M. A., “The Effectiveness of International Environmental Regimes”, en YOUNG, O. R., *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal connections and Behavioral Mechanisms*, The MIT Press, 1999, Cambridge, Massachusetts, Londres, p. 1.

sistemas sociales y como tales generan prácticas, roles, derechos y grados de organización que influyen en el cumplimiento del Derecho internacional. La creación de un régimen no sólo constituye el origen de nuevas normas, sino también un proceso de institucionalización y la creación de normas procedimentales que rigen el funcionamiento interno del régimen internacional, como la adopción de decisiones, la modificación de disposiciones convencionales, etc.

En todo caso, para el establecimiento de un régimen internacional se requiere además: la presencia de un interés general que hace necesaria la existencia de un marco de regulación determinado, la intención de las Partes de contribuir al interés general con la creación de un régimen que permite otorgar un valor *erga omnes* al estatuto jurídico del sector o elemento ambiental objeto de regulación⁴⁹⁰ y la existencia de uno o más tratados entre Estados o entre Estados y organizaciones internacionales, que formaliza la regulación básica de un determinado sector o elemento ambiental. En efecto, el tratado internacional constituye el centro neurálgico de un régimen internacional: por una parte, es la base legitimadora de referencia que permite el establecimiento de un ámbito normativo determinado; y por otra, es la base dinamizadora del régimen, puesto que permite el desarrollo jurídico posterior del tratado marco.

Estos regímenes suponen una distribución de poder entre los diferentes Estados, favoreciendo la confluencia de diferentes intereses, influencias y equilibrios que contribuyen de alguna manera al desarrollo jurídico y funcional del ámbito de aplicación del tratado medioambiental en cuestión. En este sentido, la existencia de un tratado marco también constituye la base jurídica sobre la cual van a desarrollarse los esfuerzos cooperativos de las Partes⁴⁹¹ y, consecuentemente, el desarrollo del régimen jurídico ambiental. Teniendo en cuenta los objetivos, el desarrollo del marco jurídico será tanto sustantivo, como procedimental. El tratado establece unos principios y unas líneas de actuación básicas que a través de la adopción de una regulación más específica sobre la materia van a permitir un proceso legal dinámico y una adaptación constante, gracias a los mecanismos flexibles de revisión del tratado⁴⁹². Esta actividad

⁴⁹⁰ La concurrencia de estos elementos contribuye a diferenciar los regímenes internacionales ambientales, de otras estructuras internacionales. En cierto modo, el incremento de la institucionalización de estos regímenes implica una mayor cooperación y organización de los Estados en relación con determinado sector ambiental. Este mayor compromiso entre los Estados ha generado la participación de organizaciones internacionales preexistentes en estos regímenes ambientales.

⁴⁹¹ La cooperación permanente entre las Partes se desarrolla sobre la idea de un *pactum cooperandi* o *pactum negotiando*.

⁴⁹² Los procedimientos simplificados de enmienda contribuyen a facilitar la flexibilización y adaptación de los tratados internacionales a las nuevas circunstancias y situaciones ambientales. Estos procedimientos simplificados se caracterizan por basarse en el consenso de las Partes, o en un sistema de

jurídica de desarrollo permite incentivar el establecimiento de un marco cooperativo permanente entre las Partes, a través de la estructura institucional prevista en el tratado, que permite adaptar las normas jurídicas a cualquier cambio que acontezca en el sector ambiental objeto de protección⁴⁹³.

Los denominados “regímenes ambientales” muestran una aproximación distinta de la colaboración institucionalizada entre los Estados⁴⁹⁴, siendo a su vez más informal y flexible y, en ocasiones, innovadora en relación con la creación de normas y con el cumplimiento⁴⁹⁵. Una característica común de los regímenes internacionales en materia ambiental es que los Estados, como Partes contratantes

optatividad, o en la mayoría de las Partes, con ratificación o no posterior. Por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 9 del Protocolo de Montreal de 1987 se basa en el procedimiento de enmienda por consenso; o el artículo XV de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de 1973 que regula el procedimiento más común de enmienda basado en la mayoría de los votos de las Partes, entrada en vigor sin ratificación y la opción de exclusión de los Estados de la enmienda. También, el artículo 18.2 de la Convención de Oslo para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos de buques y aeronaves de 1972; el artículo XV.2 de la Convención internacional para la prevención de la contaminación marina provocada por buques de 1973; el artículo 24 de la Convención para la protección del medio ambiente del Mar Báltico, de 1974; el artículo 17 de la Convención para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 1976; el artículo XI de la Convención para la conservación de las especies migratorias, de 1979; el artículo 10 de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1987; el artículo 18 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, de 1989; el artículo 16 de la Convención sobre cambio climático, de 1992; o el artículo 30 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 1992, etc. Estas posibilidades suponen una aplicación diferente de las normas tradicionales que imperan en materia de derecho de los tratados, es decir, del artículo 39 y ss. de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969.

⁴⁹³ Sobre todo teniendo en cuenta que la protección de los diferentes sectores ambientales se encuentra sujeta a cierta incertidumbre, en el sentido que depende de la evolución de los conocimientos científicos y tecnológicos para una óptima regulación y protección ambiental. Por este motivo, algunos profesores han denominado a los regímenes ambientales como “regímenes dinámicos”. Por ejemplo, *vid.* GHERING, T., “International Environmental regimes: dynamic sectoral legal systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, pp. 35-56; OTT, H. E., *Umwelt Regime im Volkerrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, p. 268; y TIETJE, C., “The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture”, en *German Yearbook of International Law*, vol.42, 1999, p. 38.

⁴⁹⁴ En este sentido, un importante número de tratados internacionales en materia ambiental prevén obligaciones relativas a la ejecución operativa en relación con el intercambio de información y permitiendo que los Estados designen autoridades administrativas nacionales competentes, por ejemplo, para expedir autorizaciones o licencias. Esta cooperación o interacción ha llevado a emplear el concepto de “estructuras globales de gobierno” (“global governance structures”). *Vid.* SAND, P. H., *Lessons learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, New York, 1990; BOHMAN, J., “International regimes and democratic governance: political equality and influence in global institutions”, en *International Affairs*, vol. 75, n.º. 3, July 1999, pp. 499-513; BOISSON DE CHAZOURNES, L., “The Global Environment Facility Galaxy: On Linkages among Institutions”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 243-285; FORT, T. L., SCHIPANI, C. A., “Corporate Governance in a Global Environment: The search for the best of all worlds”, en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 33, n.º. 4, October 2000, pp. 829-876; HAAS, P. M., “Global Environmental Governance”, en VV.AA., *Issues in Global Governance*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1995, pp. 333-370; KIMBALL, A. L., “Towards Global Environmental Management: the Institutional Setting”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 18-42; y NAVARI, C., “Security Regimes as Models for Environmental Regimes”, en *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n. 3, december 2000, pp. 27-53.

⁴⁹⁵ *Vid.* CHAYES, A., CHAYES, A.H., “Adjustment and Compliance Processes in International Regulatory Regimes”, en MATHEWS, J. T. (ed.), *Preserving the Global Environment: The Challenge of Shared Leadership*, Norton, New York, 1991, pp. 280-308.

en el tratado se convierten en auténticos gestores del régimen ambiental. TIETJE los denomina “masters of the treaty”⁴⁹⁶. En todo caso, en un régimen ambiental, se produce una interacción entre Estados, organizaciones gubernamentales o no-gubernamentales internacionales e incluso, nacionales y otros actores, como, por ejemplo, la comunidad científica. La aplicación de estos sistemas compartimentados en el ámbito de protección internacional del medio ambiente ha originado la multiplicación de regímenes y, como se verá al final del presente capítulo, ha evidenciado la necesidad de racionalizar el sistema o de al menos obtener cierta coordinación entre los diferentes regímenes de protección del medio ambiente⁴⁹⁷.

Si bien la caracterización del régimen está en función de la naturaleza del objetivo material, sus relaciones con otras materias, las funciones de las organizaciones internacionales y la influencia de las políticas e intereses nacionales, se pueden establecer algunas características comunes, como por ejemplo, el hecho de ser sistemas preventivos, complejos y sectoriales. Pero sobre todo el hecho de ser sistemas que por una parte se caracterizan por su heterogeneidad y por otra, tienen componentes institucionales, funcionales y organizativos comunes. Además, también es un rasgo en común la voluntad de permanencia en relación con una voluntad de cambio, en función del tiempo y de la materia objeto de protección.

Este carácter contradictorio se presenta *a priori* como necesario para garantizar por una parte, el funcionamiento continuo del sistema, y por otra, la necesidad de dar una respuesta rápida y adecuada a los cambios constantes que se producen en el objeto convencional de protección y que da razón de ser al régimen ambiental⁴⁹⁸.

D) Control jurídico y control no jurídico en el ámbito ambiental

A continuación, se ha procedido a agrupar los mecanismos de control en jurídicos y no jurídicos, con el fin de poder aportar mayor claridad en la diversidad de mecanismos de control en materia ambiental.

⁴⁹⁶ Vid. TIETJE, C., *ibidem*, p. 41.

⁴⁹⁷ AUSBEL pone de manifiesto que los regímenes son de carácter expansivo. El número de regímenes ha experimentado un aumento considerable en el siglo XX, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial. Vid. AUSBEL, J. H., VICTOR, D. G., “Verification of International Environmental Agreements”, en *Annual Review of Energy and Environment*, n.º. 17, 1992, pp. 1-43.

⁴⁹⁸ Sobre esta cuestión consultar a YOUNG, O. R., “The politics of international regime formation: Managing Natural Resources and the Environment”, en *International Organizations*, n.º. 43, 1989, pp. 349-375.

1. El control jurídico en el ámbito ambiental

El control jurídico es aquél previsto en la norma jurídica convencional y los mecanismos a través de los cuales se articula su ejercicio son: la participación de representantes de gobiernos, expertos o particulares.

El control internacional reviste unas características específicas que lo modulan y lo adaptan a un ámbito de regulación concreto. Los mecanismos de control ambiental se definen por su carácter instrumental, la sectorialidad y la especialidad, la diversidad de mecanismos de control y el relativismo en el ejercicio del control.

El carácter instrumental se refiere al control como el medio para asegurar el logro de los objetivos establecidos en los tratados internacionales de protección ambiental. Los mecanismos de control tienen por objeto contribuir a la protección de los intereses comunitarios mediante el control integral de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente.

Los regímenes ambientales aportan una característica adicional a los mecanismos de control internacional: la articulación y el ejercicio del control internacional ambiental van a estar condicionado por la dependencia del mismo tratado internacional ambiental de la aportación de información científica⁴⁹⁹; para poder elaborar su normativa de desarrollo y el establecimiento de procedimientos e instituciones de expertos y científicos; para aportar determinadas consideraciones técnicas a la política ambiental; y para potenciar, sobre todo, el principio de precaución medioambiental⁵⁰⁰ en la actividad de las distintas instituciones

⁴⁹⁹ De hecho, algún autor como KISS, A.CH. y SHELTON, D., entienden que el análisis jurídico no es suficiente para explicar el funcionamiento de los acuerdos internacionales ambientales, sino que debe recurrirse a otras disciplinas sociales, políticas y científicas. *Vid.* KISS, A.CH., SHELTON, D., *International Environmental Law*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁰⁰ El principio de precaución fue recomendado por el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente para fomentar la prevención y la eliminación de la contaminación de los mares. *Vid.* Decisión 15/27 (1989) del Consejo de Administración, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Supl. N.º. 25, UN-Doc. A/44/25, anexo I. También fue afirmado en la Declaración paneuropea de Bergen, aprobada el 15 de mayo de 1990 por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. La Declaración decía que “Las medidas ambientales deben prevenir, prevenir y combatir las causas del deterioro ambiental. Cuando se corre el riesgo de un deterioro grave o irreversible, no se debe invocar la falta absoluta de certeza científica para postergar la adopción de medidas destinadas a evitar el deterioro ambiental. *Vid.* “Informe de la Comisión Económica para Europa sobre la Conferencia de Bergen (8 a 16 de mayo de 1990)”, UN-Doc. A/CONF.151/PC/10, anexo I, párr. 7. El Principio 15 de la Declaración de Río de 1992 requiere que los Estados apliquen ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades, en concreto establece que “Cuando haya un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente”. El principio de precaución ha sido incorporado en varias convenciones: por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 4 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación de desechos peligrosos a África y el control de los movimientos transfronterizos en África, de 1991; el párrafo 3 del artículo 3 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; el artículo 174 del

convencionales, que refuerzan la presión sobre los Estados para adecuarse a sus objetivos⁵⁰¹.

El resultado del control internacional adaptado al ámbito de protección ambiental es la aplicación de mecanismos y procedimientos de control no coercitivos o no contenciosos, sino de carácter cooperativo y asistencial. El objetivo principal es de prevenir cualquier atentado o violación a la norma ambiental, es decir, el de asegurar el respeto y la promoción, y se matizan los mecanismos clásicos de reacción o de sanción en caso de una posible infracción de la norma ambiental⁵⁰². En la mayoría de regímenes ambientales existe una obligación de control de carácter sistemático y de evaluación de los esfuerzos de aplicación y cumplimiento de los Estados Parte, mediante incluso respuestas reactivas. Por ejemplo, la Convención de Montego Bay, en su Parte XII, constituye el reflejo de esta “obligación general” de seguimiento y de cooperación entre los Estados Parte⁵⁰³.

Los mecanismos de control utilizados en este ámbito se caracterizan por su notable diversidad. En efecto, el Derecho internacional del medio ambiente, en su propósito de reglamentar, dirigir y supervisar las conductas de los Estados potencialmente perjudiciales para el entorno, ha debido multiplicar la utilización de técnicas jurídicas de control⁵⁰⁴.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el artículo 2 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 1987.

⁵⁰¹ Vid. MOOMAW, W. R., “International Environmental Policy and the softening of Sovereignty”, en *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 21, 1997, pp. 7-15. Por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia, en su Sentencia de 25 de septiembre de 1997, dictada en el asunto del proyecto Gabčíkovo-Nagymaros, invitó a las Partes a “... volver a examinar los efectos sobre el medio ambiente del funcionamiento de la central eléctrica de Gabčíkovo”, construida sobre el Danubio de conformidad con un Tratado de 1977, a la luz de las nuevas exigencias de la protección ambiental. Sin embargo, en este asunto la Corte no aceptó la pretensión de Hungría de denunciar el Tratado por razones de “estado de necesidad ecológica” a consecuencia de riesgos para el medio ambiente que no se habían detectado en el momento de concertar el tratado. Al respecto, la Corte declaró que podían utilizarse otros medios para poner remedio a ese vago “peligro”. Vid. *I.C.J. Reports*, 1997, pp. 77 y 78, párrafo 140; y pp. 39-46, párrafos 49-58.

⁵⁰² Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, *cit. supra*, pp. 37-74.

⁵⁰³ Es decir, supervisión continuada e informes sobre los riesgos o efectos de la contaminación sobre el medio marino entre las Partes y después entre las organizaciones internacionales. Vid. Convención del Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, parte XII, artículos 204-206.

⁵⁰⁴ D. SERWER, en su trabajo “Cooperación internacional para el control de la contaminación”, se ha referido a esta pluralidad de técnicas de control utilizadas en Derecho internacional del medio ambiente en los siguientes términos “*Existen dos categorías: los mecanismos de control de la contaminación, incluyendo los estándares de protección, los estándares de emisión, los estándares tecnológicos, las prohibiciones completas y las cargas de corriente y los ajustes de precio; y los mecanismos de promoción del cumplimiento con éstos, incluyendo la responsabilidad, registro y licencia, asistencia técnica, subsidios y compensaciones, y planificación y previsión. Cada una de estas categorías se usan de forma combinada*”. Artículo incluido en la obra de HARGROVE, J. L. (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, New York, (Oceana), Leiden, (Sijthoff), 1972, pp. 180 y ss.

La diversidad de mecanismos de control se debe a una concepción amplia de control, que ha conllevado la utilización de cierta ambigüedad terminológica. La introducción del control en los tratados internacionales en materia ambiental se ha producido mediante la inclusión de funciones de control atribuidas a las instituciones convencionales y de mecanismos de control a su disposición. Esta inclusión se ha traducido mediante la adopción de terminología diversa: en algunos tratados para referirse a la actividad de control se utiliza la palabra “supervisión”⁵⁰⁵, o en otros “vigilancia”⁵⁰⁶ o “verificación”⁵⁰⁷.

La diversidad de controles no corresponde a una concepción restrictiva del ejercicio del control, sino a la flexibilidad y al relativismo que imperan en su ejercicio. Precisamente, la adopción de mecanismos de control en la aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales surgen por la necesidad de no aplicar la institución de la responsabilidad internacional y por la necesidad de encontrar instrumentos de prevención y promoción, en lugar de sanción⁵⁰⁸. El control con una finalidad de promoción y prevención constituye la mejor opción jurídica para, por una parte, procurar una óptima adaptación a las diferentes situaciones de desarrollo económico y tecnológico de las cuales parten diferentes Estados Partes en un mismo acuerdo internacional ambiental; y, por otra, garantizar la aplicación y cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental.

Los diferentes procedimientos, instancias y modalidades de control internacional constituyen, efectivamente, el principal instrumento de constatación de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental. El carácter funcional y flexible de estos instrumentos

⁵⁰⁵ Como por ejemplo, el artículo 16 de la Convención de París de 1974 sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, establece la obligación de la Comisión convencional de llevar a cabo una actividad de supervisión de la aplicación de la Convención. De la misma manera, el artículo 14 de la Convención de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 16 de febrero de 1976.

⁵⁰⁶ Por ejemplo, el artículo 6 del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por buques, adoptado en Londres, el 2 de noviembre de 1973, modificado por el Protocolo de 1978, adoptado en Londres, el 17 de febrero de 1978, 17 *ILM* 1978, p. 546. Este artículo establece que las Partes cooperarán en toda gestión que conduzca a la detección de las transgresiones y al cumplimiento de las disposiciones del Convenio haciendo uso de cualquier medida apropiada y practicable de detección y de vigilancia y control ambientales, así como de métodos adecuados de transmisión de información y acumulación de pruebas.

⁵⁰⁷ Por ejemplo, el artículo 19 de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, de 30 de enero de 1991, 30 *ILM* 1991, p. 775. En este artículo se establece que la Secretaría de la Convención llevará a cabo una verificación de la sustancia del alegato de una Parte, que tenga razones para creer que otra Parte está actuando o ha actuado en violación de sus obligaciones, y someterá un informe a las Partes de la Convención.

permite diferenciarse de los procesos autoritarios de aplicación del Derecho, para ajustarse a las técnicas más atenuadas de control jurídico. Además, el carácter generalmente *non-self executing* de la mayoría de las obligaciones contractuales asumidas por el Estado incide, evidentemente, en las modalidades de control internacional.

Los controles jurídicos permiten verificar en qué medida los Estados Partes en un tratado internacional adecuan o no su conducta a las obligaciones establecidas convencionalmente. Los controles jurídicos, expresamente, previstos en el texto del tratado o en instrumentos normativos de desarrollo, tienen como principal finalidad la de prevenir el incumplimiento del tratado. El control jurídico en materia ambiental se caracteriza por comprender a un conjunto de mecanismos procedimentales, más o menos complejos, de ejercicio de este control. Así, han proliferado diferentes mecanismos de control: técnicas de verificación, evaluación, información, seguimiento o de *follow-up* y revisión realizadas en numerosos casos con una cierta periodicidad.

El ejercicio de la actividad de los mecanismos de control jurídicos permiten la constatación del incumplimiento y permiten, en algunas ocasiones, atribuir ciertas consecuencias jurídicas a un Estado cuyo comportamiento no es reconocido como válido por el Derecho internacional.

El fundamento jurídico del control jurídico se encuentra en la manifestación del consentimiento específico de los Estados a someterse a su ejercicio, a través de los procedimientos previstos en el Derecho internacional: acto unilateral, aquiescencia y, fundamentalmente, a través de un tratado internacional.

A lo largo de esta investigación se analizará, con detenimiento, los mecanismos de control jurídico, desde el punto de vista institucional y desde el punto de vista procedimental, que se dirigen a la constatación de la adecuación de los ordenamientos jurídicos estatales con las obligaciones internacionales y de los comportamientos respetuosos con los fines del tratado internacional ambiental de que se trate.

Junto con las modalidades de control jurídico de carácter preventivo, se observan también en el Derecho internacional del medio ambiente otros controles no jurídicos, destinados a mantener una vigilancia continua sobre las actividades potencialmente contaminantes.

⁵⁰⁸ Según el artículo 6 del Proyecto de *International Covenant on Environment and Development* de la IUCN, hecho en Bonn en 1995, *cit. supra*, la “La mejor manera de proteger el medio ambiente es mediante la prevención del daño ambiental frente a la reparación o compensación del daño”.

2. El control no jurídico en el ámbito ambiental

El control no jurídico se articula al margen de las normas y se lleva a cabo a través de mecanismos derivados de la actividad profesional de los técnicos y científicos y de la actividad ciudadana de particulares y ONGs.

En la mayoría de regímenes ambientales la necesidad de contar con el apoyo científico y tecnológico se presupone y se lleva a cabo desde los organismos subsidiarios previstos ya en el tratado o creados por los órganos convencionales. Esta cuestión es ciertamente paradójica cuando, precisamente, los elementos de carácter científico y tecnológico han propiciado un gran desarrollo de las actividades humanas con consecuencias muy graves para el medio ambiente, son los mismos instrumentos necesarios para frenar la progresiva degradación del medio ambiente y propiciar su restauración⁵⁰⁹. En todo caso sus funciones son, básicamente, de consulta y asesoramiento y se dirigen a aportar control mediante un análisis independiente y/o bien un control que se incorpora a los mecanismos jurídicos y refuerza su acción.

Aunque los investigadores o colectivos científicos que aportan estudios o análisis independientes existen al margen de los instrumentos jurídicos internacionales, ello no ha impedido que ejerzan una gran influencia, favoreciendo el desarrollo mismo del ordenamiento jurídico internacional en materia de medio ambiente: la identificación de las emergencias ambientales, la respuesta a las necesidades sociales, la alerta y la difusión del deterioro ambiental, la investigación y las denuncias de los perjuicios ambientales han sido claves para el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente y demuestran la indisociación entre el Derecho ambiental y los estudios científicos⁵¹⁰. Su presencia e interacción con los controles jurídicos permite resaltar la importancia de estos mecanismos no jurídicos, en la medida que alientan la promoción y mejoran el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales. Por ejemplo, la

⁵⁰⁹ Vid. GOTLIEB, A. E., "The Impact of Technology on the Development of Contemporary International Law", en *RCADI*, vol. 170, n.º. 1, 1981, pp. 115 y ss.; NASCIMENTO E SILVA, G. E., "Influencia da ciencia e da tecnologia sobre as fontes do direito internacional", en *IHLADI, XII Congreso*, Caracas, 1979.

⁵¹⁰ La existencia de esta indisociabilidad ha permitido que en materia de Derecho ambiental no sólo se efectúe la verificación del cumplimiento, sino también la adaptación de la normativa ambiental a las nuevas situaciones. En este sentido, la doctrina más significativa habla de "supervisión" para referirse a la conexión entre controles jurídicos y controles no jurídicos. Como dijo el ecologista COMMONER: "The first law of ecology is that everything is related to everything else". Vid. COMMONER, B., *The Closing Circle: Nature, Man, and Technology*. New York: Knopf, 1971; también el Informe al Club de Roma, MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J., BEHRENS, W. W., *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamiento de la Humanidad*, Colección Popular, Fondo de Cultura Económica, México, 1972; MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J., *Limits to Growth. The 30-Year Update*, Chelsea Green Publishing Company, United States, 2004; KISS, A. CH., "Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules", *cit. supra*, pp. 99 y ss.

identificación de mejores técnicas disponibles, los posibles impactos sobre el medio ambiente o los avances científicos, etc. pueden reducir los costes del cumplimiento para muchos Estados y facilitar el logro de los objetivos de protección ambiental propuestos.

El ejercicio de estos controles es informal y no se encuentran sometidos a la necesaria concurrencia del consentimiento estatal para que puedan llevarse a cabo. Su autonomía gubernamental les permite desarrollar un grado de independencia e imparcialidad que les sitúa en una posición de referencia para el desarrollo de los regímenes ambientales.

El control científico también resulta fundamental cuando se dirige a reforzar la actividad de los mecanismos de control jurídico⁵¹¹. Los elementos científicos y tecnológicos son, por una parte, el punto de referencia en Derecho ambiental, puesto que sólo estos criterios permiten el establecimiento de un control jurídico lo suficientemente operativo para garantizar los objetivos ambientales incluidos en los tratados internacionales de protección medioambiental⁵¹². Una buena muestra de ello es que las disposiciones de los tratados internacionales de protección ambiental recurren a los estándares técnicos y científicos en el establecimiento de límites de emisión de productos y sustancias contaminantes y a las normas de calidad. Pero, por otra parte, los elementos científicos y técnicos también son un factor distorsionador de la aplicación y cumplimiento del Derecho internacional del medio ambiente, puesto que la desigualdad presente del saber científico y tecnológico entre países desarrollados, en vías de desarrollo y subdesarrollados provoca que no todos los Estados partan de una misma situación para poder hacer frente a las obligaciones consentidas internacionalmente. Esta situación de desigualdad puede ser remediada por los mecanismos asistenciales de transferencia científica y tecnológica previstos en los mismos tratados internacionales en

⁵¹¹ Sobre esta cuestión, *vid.* SLOUKA, Z., J., "International Environmental Controls in the Scientific Age", en HARDGROVE, J. L. (ed.), *Law, Institutions and the Global Environment*, New York, (Oceana), Leiden, (Sijthoff), 1972, pp. 208-232.

⁵¹² Por ejemplo, el artículo VII de la Convención Internacional para la regulación de la caza de las ballenas, de 2 de diciembre de 1946, establece que los Gobiernos contratantes deben enviar a la Oficina Internacional de Estadísticas Balleneras de Sandefjord, en Noruega, o aquella entidad que la entidad designe, de las notificaciones, estadísticas y otras informaciones requeridas por la Convención, en la forma y manera que la Comisión prescriba. Se reconoce desde la Convención que la continua recopilación y análisis de los datos biológicos relacionados con las operaciones de los buques-fábricas y plantas terrestres son indispensables para la cabal y constructiva administración de las actividades de la pesca de las ballenas. Otro ejemplo lo constituye el Mecanismo de Facilitación del Convenio sobre la diversidad biológica, que funciona como una red de información y comunicación entre colaboradores e interesados en el Convenio sobre diversidad biológica que refuerza la participación, facilita y promueve la cooperación científica, técnica y de otras, para alcanzar los objetivos y actividades del Convenio sobre diversidad biológica. *Vid.* el artículo 18.3 del Convenio sobre diversidad biológica y el documento UNEP/CBD/CHM/RW/1/1, de 9 de julio de 1997, relativo a la "Introducción al Mecanismo de Facilitación para promover y facilitar la cooperación científica y técnica del Convenio sobre la Diversidad Biológica", Cartagena de Indias, Colombia.

materia de protección del medio ambiente o bien garantizados por parte de organismos internacionales acreditados.

El intercambio de información sobre los proyectos de programas científicos, la elaboración de estadísticas, el intercambio de personal científico, el intercambio de observaciones y resultados científicos y el establecimiento de relaciones cooperativas de trabajo con los organismos especializados de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales que tengan interés científico y/o técnico, son algunos de los mecanismos no jurídicos que refuerzan la acción del control jurídico.

El segundo control no jurídico a destacar es la opinión pública que también constituye el motor de transformación de esta rama del ordenamiento jurídico internacional, así como la fuente principal de la fuerza de su cumplimiento. Por este motivo, es necesario hacer referencia al control que se ejerce desde la opinión pública, que sin tener un carácter vinculante, sí que ejerce una influencia sobre el comportamiento de los Estados⁵¹³. Junto la opinión pública, es preciso recalcar el papel esencial que desempeñan las organizaciones no gubernamentales, las cuales son capaces de presionar a los Estados, de asistirlos, de organizar la opinión pública, de divulgar información,...⁵¹⁴. Si bien éstos no son un tipo de control jurídico, la importancia que reviste en el ámbito del Derecho ambiental y su aportación, como sujeto activo, a la actividad desarrollada por los controles de carácter jurídico hace necesario un análisis como sujeto activo del ejercicio del control internacional ambiental en el Capítulo III.

⁵¹³ Así lo entienden KISS, A. CH. y SHELTON, D., en su obra *International Environmental Law*, op. cit., 2004, p. 21.

⁵¹⁴ En este sentido, PAOLILLO entiende que “Las ONG juegan en este dominio un papel similar al que han jugado, y siguen jugando, en el dominio de los derechos humanos. Ellas están frecuentemente mejor informadas que los gobiernos en materias relacionadas con la protección del medio ambiente, y en consecuencia suelen estar en posición de asistirlos así como de asistir a las organizaciones internacionales. Ellas ejercen presión sobre los gobiernos, las organizaciones internacionales, y otros agentes o entidades; diseminan información y movilizan la opinión pública. A veces proporcionan información a la cual los gobiernos no tienen acceso. Por ejemplo, Greenpeace ha proporcionado en varias oportunidades importante información sobre vertimientos de desechos peligrosos en el océano que los gobiernos interesados no habían logrado obtener”. Vid. PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho internacional del medio ambiente”, en *Cursos Euromediterráneos...*, op. cit., 1999, p. 364. Al respecto, DÍEZ DE VELASCO entiende que la doctrina está de acuerdo en señalar la importancia de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de aplicación y cumplimiento de las obligaciones ambientales. En DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., “Quelques observations au sujet des problèmes de réglementation internationale de la responsabilité pour les atteintes à l’environnement”, en *Hector Gros Espiell Amicorum Liber, Persona humana y Derecho internacional*, vol. 1, Bruylant, Bruselas, 1997, p. 364.

CAPÍTULO II.

OBJECTO Y FUNCIÓN DEL CONTROL EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

MULTILATERALES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

ISBN:978-84-691-06525/DL:T-2223-2007

La introducción del control internacional en los tratados internacionales de protección ambiental ha aportado un elemento de garantía necesario para asegurar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones relativas al medio ambiente y un elemento de prevención del daño ambiental que puede derivarse de un incumplimiento normativo.

El estudio del control internacional en los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental puede sistematizarse en torno a cuatro elementos que responden a cuatro preguntas básicas; ¿para qué se controla? (elemento teleológico), ¿qué se controla? (elemento material), ¿quién controla? (elemento subjetivo) y, finalmente, ¿cómo se controla? (elemento formal).

El presente Capítulo se centra en los dos primeros elementos, es decir en la finalidad o función del control y en el objeto material del control.

Cualquiera que sean las modalidades o los resultados, el control internacional es, fundamentalmente, una apreciación, por un órgano apropiado, de un comportamiento estatal (o eventualmente de una organización internacional) confrontado a una norma de referencia, a un modelo normativo. Esta apreciación va influir más o menos en el comportamiento del Estado en función de dos factores: de la norma de referencia que impone al Estado controlado la observancia de un determinado comportamiento; y también, del grado de precisión de la norma que proporciona al Estado un cierto margen de discrecionalidad en el proceso de aplicación y que puede restringirse más o menos en función del grado de intervención del órgano de control.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en primer lugar, se aborda la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, la promoción del cumplimiento y la prevención de controversias como principales funciones del control en el contexto de los acuerdos multilaterales ambientales. Precisamente, estas funciones diferencian el control de otros mecanismos jurídicos que coexisten con el control en un mismo tratado internacional ambiental y que, de diversa manera, también inciden en el cumplimiento de los tratados internacional. Es conveniente, por lo tanto, abordar también las principales diferencias existentes entre el control, los medios de solución pacífica de controversias y la responsabilidad internacional.

En segundo lugar, se analiza el objeto material del control internacional ambiental, es decir, la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales ambientales por parte del Estado o, en otras palabras, el comportamiento del Estado en relación con la obligación jurídica objeto de aplicación y cumplimiento.

Es preciso tener en cuenta, al respecto, determinadas particularidades propias de la técnica jurídica en el ámbito ambiental, como son:

- Que las obligaciones convencionales se caracterizan por ser prescripciones mínimas sujetas a un desarrollo futuro por los órganos convencionales, de manera que el control va a recaer sobre las obligaciones iniciales y su desarrollo posterior;
- Que las obligaciones convencionales se caracterizan por una clara relativización de compromisos jurídicos en función de la categoría de Estados de que se trate, desarrollados o en vías de desarrollo;
- Que algunas obligaciones convencionales son asimétricas en su contenido, es decir, en función de determinados parámetros temporales se fijan unos estándares de protección ambiental obligatorios.

Además, estas obligaciones sobre las cuales va a recaer la actividad de control suelen prescribir estándares de calidad, valores límite de emisión, la adopción de medidas de especial protección, el establecimiento de autoridades nacionales de referencia, la cooperación entre las Partes, la transferencia de medios, el registro de determinadas actividades, la evaluación de impacto ambiental, etc. E incluso la actividad de control también recae sobre aquellas obligaciones que prescriben los mecanismos de control, es decir, por ejemplo, la obligación de transmitir los informes periódicos se constituye en objeto de la actividad de control y a su vez, en mecanismo de control.

Para ejercer el control sobre la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales es de especial interés determinar aquellos factores que generan comportamientos favorecedores del cumplimiento y aquéllos que, por el contrario, generan un incumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales en materia de protección del medio ambiente. A través de estos factores positivos y negativos se alcanza una comprensión más profunda sobre el comportamiento de los Estados y del porqué incumplen sus obligaciones internacionales, con las consecuencias que éste comportamiento implica.

En los siguientes capítulos se analizarán los elementos restantes, el elemento subjetivo y el elemento formal.

El sujeto pasivo del control es el Estado y/o una organización internacional partes en un tratado internacional de protección ambiental en vigor. Como sucede en materia de responsabilidad del Estado, éste debe responder de la actividad de sus órganos, ya sean legislativos, jurisdiccionales o gubernamentales, con carácter descentralizado o centralizado. Generalmente, la actividad de los individuos o particulares no está sometida al control internacional, sino que se hallan,

exclusivamente, sometidas a la autoridad del Estado y es éste quién tiene que velar por el respeto de las convenciones internacionales en las que él es parte. El sujeto activo del control puede ser también, como se verá, un Estado o una organización internacional, pero la casuística puede llegar a ser más compleja.

El elemento formal del control de la aplicación y el cumplimiento de buena fe de las normas convencionales internacionales está constituido por normas procedimentales previstas en el propio tratado internacional, distintas de las normas que regulan el contenido sustantivo del tratado (objetivos, principios, obligaciones). El control es un instrumento interno y propio del tratado ambiental, que puede articularse mediante diferentes mecanismos más o menos flexibles. La norma o el conjunto de normas procedimentales previstas en el tratado o adoptadas por actos normativos posteriores por las instituciones convencionales regulan los mecanismos, las modalidades y los efectos del ejercicio de control, en relación con las normas que son objeto de control y con los sujetos afectados.

I. LAS FUNCIONES DEL CONTROL Y LAS RELACIONES DEL CONTROL CON LA SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

En este apartado se analizará el elemento material, en el sentido que el control recae sobre el cumplimiento del deber genérico de mostrar un comportamiento diligente con los parámetros normativos de referencia. La constatación de la adopción de normas o estándares ecológicos, por ejemplo, constituyen la prueba de su cumplimiento o incumplimiento. El Estado durante el ejercicio del control es requerido a demostrar el tipo de conducta que se espera de un “buen gobierno”, es decir, de un Gobierno responsable de sus obligaciones internacionales¹.

El dinamismo del Derecho internacional del medio ambiente y la aplicación descentralizada de las normas jurídicas internacionales explican la dificultad de clasificar todos los métodos que existen para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

A pesar de que los tratados internacionales en materia ambiental ponen el acento en la prevención, que hace referencia a una fase anterior a la situación en la

¹ La obligación de diligencia debida se debatió en 1986 en una controversia entre Alemania y Suiza relativa a la contaminación del Rin por Sandoz, en el cual el Gobierno de Suiza reconoció su responsabilidad por falta de diligencia debida para prevenir el accidente mediante la reglamentación adecuada de sus industrias farmacéuticas. *Vid.* KISS, A. CH., “Tchernobâle ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques”, en *Annuaire français de droit international*, vol. 33, 1987, pp. 719-727. También en el Asunto Alabama, *The Geneva Arbitration (The Alabama case)*, en J. B. MOORE, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. I, 1898, pp. 572-573.

que ya se ha producido efectivamente un daño o un perjuicio sensible que requiere que los Estados interesados apliquen medidas correctivas o de indemnización y que a menudo comprende cuestiones relativas a la responsabilidad, dichos tratados suelen prever, además de los mecanismos de control, otros mecanismos a disposición de los Estados Partes para resolver cualquier controversia relativa a la aplicación o de interpretación de alguna de las disposiciones contenidas en el tratado², así como disposiciones relativas a la responsabilidad internacional.

No obstante, los medios de solución pacífica de controversias, si bien inciden en la aplicación e interpretación del tratado, no pueden considerarse como mecanismos de control³. Tampoco las técnicas y procedimientos para determinar y, en su caso, hacer efectiva la responsabilidad internacional de un Estado al que se le atribuye un hecho ilícito internacional pertenecen al ámbito del control internacional. Asimismo, también deben excluirse de ese ámbito las medidas o técnicas destinadas a dar efecto a la verificación del incumplimiento, medidas que dependen del poder de sanción y no de la aplicación y el cumplimiento *strictu sensu* de las obligaciones internacionales sino de su aplicación coercitiva o ejecución. Esta afirmación se basa, fundamentalmente, en el hecho que los procedimientos de control tienen un fundamento multilateral, se basan en la prevención y operan antes de la aparición de un daño ambiental e incluso de una controversia sobre la aplicación de la norma ambiental. En cambio, los mecanismos de solución de controversias o el de la responsabilidad son normalmente *post hoc* y de carácter bilateral, se basan en la existencia del perjuicio, en la reparación de daños y en la existencia de una Parte lesionada. Este enfoque no resulta el más adecuado para la prevención del daño ambiental e incluso, ante la existencia del daño ambiental, la operatividad de estos mecanismos

² De acuerdo con el Principio 26 de la Declaración de Río “Los Estados deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas”. El principio general de la solución pacífica de controversias es uno de los principios fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Con respecto a la solución de controversias en materia de medio ambiente y desarrollo se han producido algunos acontecimientos significativos, incluida la decisión adoptada en 1993 por la Corte Internacional de Justicia de crear la Sala de Asuntos Ambientales, establecida de conformidad con el inciso 1 del artículo 26 del Estatuto de la Corte. También, *vid.* COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución”, *cit. supra*, p. 37.

³ Sobre esta cuestión, *vid.* UNEP, “Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law”, UNEP/GC.20/INF/16, p. 12. También, LOIBL, G., “Compliance with International Environmental Law- The Emerging Regime under the Kyoto Protocol”, *cit. supra*, pp. 275-276; ADEDE, A. O., “Avoidance, Prevention and Settlement of International Disputes”, en SUN LIN, LAL KURUKULASURIYA, SCHLINGEMANN, F. (ed.), *UNEP’s New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, pp. 62 y ss.; y FRANCONI, F., “Dispute Avoidance in International Environmental Law”, en KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003, pp. 229-244.

es reducida porque, con frecuencia, los daños medioambientales son irreparables⁴. De ahí la necesidad de que los tratados internacionales de protección ambiental adopten un enfoque preventivo y articulen un mecanismo adicional y alternativo a los mecanismos de solución de controversias, con el fin de dar una respuesta adecuada al incumplimiento⁵ y de evitar la producción del daño ambiental⁶.

La insuficiencia de los mecanismos de responsabilidad radica en el hecho que la degradación ambiental puede adquirir una magnitud tal que haga imposible cualquier tipo de reparación o compensación, conforme a la costumbre internacional, declarada por la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el Caso de la Fábrica de Chorzow. El llamado “estándar de Chorzow” declara que en el caso de daño, las reparaciones necesarias deberían “... hasta donde sea posible, limpiar todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que con toda probabilidad habría existido si el acto no se hubiera cometido...”⁷. El problema de cumplir este estándar en el contexto de un daño ambiental se ha reconocido y es la razón por la que se pone especial énfasis en la necesidad de establecer, con respecto a ciertas actividades humanas, un alto estándar en el deber de cuidado, con el objeto de prevenir que el daño ambiental ocurra. Pero cuando se

⁴ Vid. BOSCO, G., “Some Remarks on the Settlement of Environmental Disputes”, en FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, op. cit., pp. 181-182.

⁵ Sobre esta cuestión, vid. LOIBL, G., “Dispute Prevention and Possible Legal Instruments in the Field of the Environment”, en *Österreichische Außenpolitische Dokumentation*, Sondernummer UN-Green Helmets- A Model System for the Settlement and Prevention of Environment Disputes, 1992, pp. 36 y ss.; y CHINKIN, CH., “Alternative Dispute Resolution under International Law”, en EVANS, M. (ed.), *Remedies in International Law – The Institutional Dilemma*, 1998, pp. 123-128. A. CASSESE considera que el control constituye el establecimiento de nuevos mecanismos para la prevención de las controversias. Según este profesor, el control internacional se establece para cubrir los defectos del ordenamiento jurídico internacional en materia de solución de controversias y por este motivo se ha elaborado, gradualmente, un mecanismo de garantía que consiste en el examen periódico del comportamiento de los Estados Parte en un tratado con el fin de verificar la aplicación de una norma. Este profesor contrasta las principales características del control con las de los procedimientos judiciales de solución de las controversias para demostrar que el control no es un medio de solución de controversias: en primer lugar, el procedimiento de control no termina con la emanación de una decisión vinculante sino de un acto que, cualquiera que sea su denominación oficial, tiene carácter esencialmente exhortativo; en segundo lugar, las audiencias del órgano judicial son, generalmente, públicas, los debates del órgano de control son internos a puerta cerrada para evitar la publicidad de la eventual violación cometida por los Estados interesados; en tercer lugar, los medios de solución arbitral o judicial de las controversias tienen lugar cuando la controversia ya existe, en cambio en el control tiene una finalidad preventiva, es decir, prevenir las violaciones del derecho por parte de los Estados Parte; en cuarto lugar, el control se ejerce por el beneficiario de la norma internacional o por el órgano de control de oficio y el control suele ser periódico y permanente, a diferencia de la solución judicial, que requiere la preexistencia de una controversia, siendo la existencia de ésta irrelevante para la activación de los mecanismos de control; y en quinto lugar, la función de supervisión se encomienda a más de un órgano de diversa composición, de individuos a título personal o de representantes de Estado, en el caso de la solución judicial se trata de miembros independientes de los Estados. Vid. CASSESE, A., *Diritto internazionale. I. Il lineamenti*, ed. Il Mulino Strumenti, Bologna, 2003, pp. 334-340.

⁶ Vid. STEIN, R., “The Settlement of Environmental Disputes: Towards a System of flexible Dispute Settlement”, en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 12, nº. 2, Winter 1985, pp. 284 y ss.

⁷ Vid. Caso de la Fábrica de Chorzow, Corte Permanente de Justicia Internacional, Ser. A, núm. 7.9.17 y 19 (1920-1929), p. 29.

ha establecido un estándar apropiado para el deber de cuidado en un tratado, demostrándose que se ha cumplido respecto de una cierta actividad, y a pesar de eso ocurre un accidente que causa daño transfronterizo, se reconoce que las víctimas de dicho accidente no deberían quedar sin una compensación. De acuerdo con esta argumentación, los procedimientos efectivos para la evaluación del daño ambiental y para la solución de controversias son una parte significativa de un tratado relativo a la protección y a la preservación del medio ambiente.

A) Las funciones del control: la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, promoción del cumplimiento y prevención de Controversias

Los perfiles del ejercicio del control internacional en el ámbito ambiental son amplios y ambiguos en relación con la finalidad que se persigue. El control internacional ambiental cumple cuatro funciones distintas: la prevención del incumplimiento, la verificación del cumplimiento, la promoción del cumplimiento y la prevención de controversias⁸.

Primeramente, el control ambiental desarrolla como función principal la prevención del incumplimiento. En efecto, el conjunto de procedimientos y técnicas destinadas a verificar si el comportamiento de los Estados se adecua o no a las normas de conducta internacionales, en general normas jurídicamente obligatorias establecidas por los tratados internacionales, corresponden a una función claramente preventiva del incumplimiento, en la medida en que hace permanentemente visibles las obligaciones vigentes para cada Estado y le obliga a mantener una actitud activa al respecto, con objeto de evitar la exposición cuando menos a una publicidad no deseable, en caso de incumplimiento.

⁸ Sobre el concepto anglosajón de supervisión, que es el equivalente a los procedimientos de control, En general, *vid.* a CHOWDHURY, *Legal Framework of International Supervision*, 1986; BLOKKER, N., MULLER, S. (eds.), *Towards more Effective Supervision by International Organizations. Some concluding Observations*, Dordrecht, 1994; BLOKKER, N., MULLER, S., "Towards More Effective Supervision – a General Introduction", en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1994; en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, *vid.* LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, *op. cit.*; ROMANO, C., "The ILO System of Supervision and Compliance Control", en *Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, IIASA-Executive Reports, n.º. 1, 1996; en el ámbito de los derechos humanos, MERON, T., "Norm making and Supervision in International Human Rights: Reflections on Institutional Order", en *American Journal of International Law*, n.º. 76, 1982; en el ámbito del desarme, POULANTZAS, N., "The Outer Space Treaty of Jan. 27, 1967; A Decisive Step towards Arms Control, Demilitarization of Outer Space and International Supervision", en *Revue Hellénique de Droit International*, 1967, pp. 66 y ss.; y en el ámbito medioambiental, *vid.* KISS, A., "Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules", en *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noordhoff, 1980.

En otros casos, cuando el control ambiental se utiliza para verificar el cumplimiento de normas ambientales no estrictamente obligatorias, la finalidad no es la de prevenir el incumplimiento, sino de promocionar la puesta en práctica de determinadas conductas beneficiosas para el medio ambiente.

En segundo lugar, la función de la verificación del cumplimiento se articula mediante los procedimientos y técnicas de control dispuestos en los tratados internacionales, mediante las cuales los Estados partes se comprometen a someterse a verificaciones institucionalizadas o no, internacionales o puramente interestatales, en las que no interviene un órgano internacional propiamente dicho⁹, con el fin de comprobar si la conducta observada por los Estados se adecua a la norma jurídica convencional. La verificación ambiental es un procedimiento de rendimiento de cuentas, pero también facilita la toma de decisiones prudentes. En materia de protección del medio ambiente, el control internacional suele significar no solamente la verificación del cumplimiento, sino también facilitar la adaptación de las normas y criterios normativos a los nuevos datos y situaciones¹⁰.

En tercer lugar, el control permite detectar los problemas de cumplimiento que no tienen que ver con una falta de voluntad para cumplir con las obligaciones asumidas, sino con una incapacidad estructural del Estado para hacer frente a las mismas. En este sentido el control permite articular nuevos mecanismos en los tratados internacionales sobre protección ambiental, para promover el cumplimiento de los tratados internacionales ambientales mediante la asistencia a los Estados Partes que, por cualquier razón, no son capaces de adoptar las medidas nacionales necesarias para dar aplicación a las obligaciones jurídicas asumidas internacionalmente¹¹. La promoción permite inducir a los Estados a cumplir adecuadamente con sus obligaciones jurídicas o a corregir comportamientos que podrían generar, en el futuro, algún incumplimiento de la norma jurídica.

En el ámbito de los tratados internacionales en materia ambiental, la inducción al cumplimiento efectivo se realiza mediante la observación de los diferentes grados de desarrollo económico, social y político de los Estados. En este

⁹ Por ejemplo, el sistema de inspecciones previsto por el artículo 7 del Tratado Antártico de 1 de diciembre de 1959.

¹⁰ Vid. HALLEY, P., "La verification environnementale: réflexions sur l'émergence des modes d'autorégulation", en *Les Cahiers de Droit*, vol. 40, n.º 3, septiembre 1999, pp. 507-544.

¹¹ Por ejemplo, el artículo 20.2 de la Convención sobre la diversidad biológica y el artículo 4.3 de la Convención marco sobre el cambio climático, ambas de 1992, prevén que los estados desarrollados proveerán de recursos financieros, incluyendo la transferencia de tecnología, necesaria para los Estados en vías de desarrollo para cubrir, completamente, los costes derivados de la adopción de medidas de aplicación. Ambas convenciones establecen la creación de mecanismos financieros para la transferencia de recursos financieros a favor de Estados en vías de desarrollo, bajo la autoridad y la supervisión de la Conferencia de las Partes (vid. artículo 21.1 de la Convención sobre la diversidad biológica y el artículo 11.1 de la Convención marco sobre el cambio climático).

sentido, los Estados Parte más desarrollados son requeridos, convencionalmente, a prestar asistencia a aquellos Estados con un grado de desarrollo menor, que les impide tener la capacidad suficiente como para responder a las exigencias del tratado. En cierta medida este requerimiento, aparentemente altruista, es necesario por dos razones fundamentales: por una parte, esta asistencia es primordial si se quieren lograr los objetivos ambientales fijados por el tratado de forma conjunta y global; y por otra, el requerimiento se justifica por el distinto grado de implicación en el deterioro ambiental de los distintos Estados que participan en un mismo tratado ambiental.

Esta segunda razón que justifica el requerimiento asistencial de la aplicación de los tratados medioambientales se inspira en el Principio 7 de la Declaración de Río de 1992, que establece lo siguiente: “... en vista de las diferentes contribuciones a la degradación ambiental, los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas”¹². Si bien este Principio es de naturaleza jurídica no vinculante refleja la necesidad política de que los Estados industrializados incluyan mecanismos asistenciales en los tratados ambientales concluidos con Estados en vías de desarrollo¹³.

La promoción del cumplimiento es una finalidad primordial como parte de la estrategia destinada a fomentar una cultura de protección del medio ambiente, necesaria para favorecer el cumplimiento de las normas jurídicas protectoras del medio ambiente. La promoción, en consecuencia, supone: en primer lugar, identificar y abordar las dificultades que impiden a algunos Estados, en particular, a los países en desarrollo¹⁴, ser partes en los acuerdos o instrumentos jurídicos internacionales o aplicarlos; en segundo lugar, establecer prioridades para la futura elaboración de instrumentos legislativos sobre el desarrollo sostenible, con miras al aumento de la eficacia del Derecho internacional medioambiental, en particular, la integración de consideraciones sobre el medio ambiente y el desarrollo; en tercer lugar, establecer la promoción y el apoyo de la participación efectiva de todos los países interesados, en particular, de los países en desarrollo, ya sea en el momento de la negociación, la aplicación, el examen y el régimen de administración de los acuerdos o instrumentos internacionales, incluida la adecuada prestación de asistencia técnica y financiera y el recurso a otros mecanismos, así como la utilización de obligaciones diferentes cuando proceda; en

¹² Vid. *ILM* 31 (1992), p. 877.

¹³ Vid. BEYERLIN, U., “State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law”, en *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, n.º. 3, 1996, pp. 616 y ss.

cuarto lugar, promover el desarrollo progresivo de acuerdos o instrumentos negociados universal o multilateralmente, normas internacionales para la protección del medio ambiente que tengan en cuenta las diferentes situaciones y capacidades de los países; en quinto lugar, velar por la aplicación plena de los instrumentos con fuerza legal y facilitar el examen y el ajuste oportunos de los acuerdos o instrumentos por las partes interesadas, así como mejorar la eficacia de las instituciones, los mecanismos y los procedimientos para la administración de acuerdos e instrumentos; en sexto lugar, determinar y evitar conflictos reales o en potencia, particularmente entre acuerdos o instrumentos en el ámbito del medio ambiente y acuerdos o instrumentos en los ámbitos económico y social, con miras a velar porque esos acuerdos e instrumentos se refuercen mutuamente; y en último lugar, estudiar y examinar la posibilidad de ampliar y reforzar la capacidad de los mecanismos, entre ellos los del sistema de Naciones Unidas, para facilitar la determinación, la prevención y el arreglo de las controversias internacionales en la esfera del desarrollo sostenible, teniendo debidamente en cuenta los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes para el arreglo de tales controversias¹⁵.

Estas medidas prescriben, consecuentemente, que la terapia para mejorar el respeto de los tratados internacionales medioambientales y promover su cumplimiento reside, sobre todo, en la ayuda, la asistencia técnica y financiera, que las demás Partes en una convención pueden aportar al Estado infractor o al Estado que previsiblemente sea incapaz de llevar a cabo las obligaciones que ha asumido internacionalmente¹⁶.

Con posterioridad, el PNUMA en su documento sobre el Derecho internacional del Medio Ambiente dirigido hacia el desarrollo sostenible¹⁷

¹⁴ Sin olvidar a los Estados en transición, *vid.* KOTOV, V., et al., "Implementation of International Environmental Commitments in Countries in Transition", en *MOCT-MOST Economic Policy in Transition Economies* 7, n.º. 2, 1997, pp. 103 y ss.

¹⁵ La Agenda 21, en su Capítulo 39, relativo a los "Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales" entiende que el objetivo general del examen y desarrollo del Derecho ambiental internacional debería ser evaluar y promover la eficacia de ese derecho y promover la integración de las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo mediante acuerdos o instrumentos internacionales eficaces que se tuvieran en cuenta tanto los principios universales como las necesidades e intereses particulares y diferenciados de todos los países. *Vid.* Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, A/CONF.151/26, vol. III, de 14 de agosto de 1992.

¹⁶ Las Convenciones más recientes, siguiendo las recomendaciones de la Agenda 21, permiten tener en cuenta las situaciones de inferioridad técnica, científica e institucional de algunos Estados. Estas Convenciones abren un derecho a la ayuda multilateral para la aplicación del Tratado, relacionado con el respeto a las obligaciones contratadas y, sobre todo, aquellas relativas al control con las consecuencias que se deriven. Ejemplos de este tipo de convenciones son: la Convención de Nueva York sobre el Cambio Climático de 1992 y el Acuerdo de Nueva York de 4 de agosto de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias.

¹⁷ *Vid.* UNEP, *Position Paper: International Environmental Law Aiming at Sustainable Development*, Na. 97-8510/181297), para. 55 (UNEP/IEL/WS/3/2), de 1997.

establece también cuales pueden ser las prioridades a tener en cuenta para la aplicación de los acuerdos multilaterales en materia ambiental. Estas prioridades son: mejorar la capacidad institucional para la verificación de la aplicación con el fin de mejorar la capacidad para asimilar hechos y datos, de evaluar la información científica y técnica y de adoptar decisiones apropiadas; identificar y aplicar las concepciones, mecanismos y procedimientos innovadores, que permitan la mejora de la aplicación, como mecanismos financieros, la transferencia tecnológica, la asistencia económica y el papel del sector privado; realizar programas técnicos para países que así lo requieran, con el fin de mejorar su capacidad nacional para aplicar sus respectivas obligaciones internacionales en materia ambiental; examinar las prácticas regionales para mejorar la aplicación; desarrollar medidas y procedimientos como la presentación de planes de aplicación o la manifestación de un Estado de querer vincularse a un determinado tratado; racionalizar y consolidar las exigencias de los informes y el control, teniendo en cuenta las capacidades financieras y técnicas; favorecer el diálogo entre las autoridades locales para mejorar la aplicación; aumentar la coordinación y la cooperación entre las secretarías de los tratados y otros entes internacionales, incluyendo las instituciones internacionales financieras; fomentar la participación de los actores no estatales en la aplicación para mejorar la transparencia y promover la concienciación pública en relación con la aplicación de las obligaciones internacionales; analizar y desarrollar los mecanismos de aplicación sobre la base de su éxito e identificar los medios de utilización de nuevas tecnologías para mejorar la aplicación del Derecho internacional del medio ambiente¹⁸.

¹⁸ El Programa de Montevideo para la Revisión Periódica del Derecho Ambiental adoptado por la Reunión de Funcionarios Gubernamentales Expertos en Derecho ambiental, patrocinado por el PNUMA, en septiembre de 1992, ofrece una buena base para el futuro desarrollo de la legislación en esta materia. Este Programa propone la siguiente lista no exhaustiva de elementos a tener en cuenta para la mejora del cumplimiento del Derecho ambiental, es decir: a) aumentar la capacidad de los Estado para participar efectivamente en el desarrollo y la instrumentalización del Derecho ambiental; b) promocionar la aplicación efectiva de los instrumentos legales internacionales en el campo del medio ambiente; c) evaluar la pertinencia y vigencia de los instrumentos legales existentes; d) promover el mayor desarrollo de mecanismos para evitar y solucionar las controversias; e) instrumentar programas de acción para el desarrollo de mecanismos administrativo y legales para la prevención y atención de la contaminación y otros daños ambientales; f) promover el amplio uso de la evaluación de impacto ambiental; g) promover la conciencia, la educación, la información y la participación pública en temas ambientales; h) promover el desarrollo de conceptos o principios significativos para el futuro del derecho ambiental internacional; i) proteger la capa de ozono; j) prevenir y reducir las emisiones causantes de contaminación atmosférica transfronteriza; k) desarrollar la conservación, manejo y desarrollo sostenible de bosques y suelos; l) reducir, controlar, prevenir y eventualmente eliminar los daños por el transporte, manejo y desecho de residuos peligrosos; m) asegurar que el comercio internacional de los productos químicos potencialmente contaminadores sea ambientalmente viable; n) prevenir, reducir y controlar la degradación de los recursos acuíferos nacionales; o) prevenir, reducir y controlar la contaminación del ambiente marino, proveniente de fuentes terrestres; p) promover el manejo y el desarrollo sostenible de las áreas costeras; q) promover la protección del medio ambiente marino a través del desarrollo del Derecho del mar, incluyendo acuerdos regionales; y, r) desarrollar arreglos legales apropiados para la

En cuarto lugar, respecto a la prevención de las controversias, el control desempeña un papel destacado en la prevención de controversias, porque genera relaciones de confianza entre las Partes sobre la base de la convicción de que los mecanismos de control pueden detectar los posibles problemas en una fase temprana y, en esa medida, anterior a la controversia y a la aparición de daños que puedan llegar a ser graves e irreversibles.

Todas estas finalidades del control internacional se justifican por la necesidad misma de proteger el medio ambiente y evitar la producción de daños ambientales. La finalidad no es el establecimiento de responsabilidades por la violación del Derecho internacional ambiental, sino la prevención del incumplimiento, la promoción del cumplimiento y, en todo caso, obtener de forma eficaz la corrección de la conducta irregular y la adecuación al patrón normativo establecido. El concepto de control ambiental se basa en la obligación de prevenir, por oposición a la obligación de reparar, remediar o indemnizar, puesto que en general estas medidas no suponen un restablecimiento de la situación antes de producirse el daño.

A través de la actividad de control, no sólo se potencia la prevención del incumplimiento y la orientación hacia el cumplimiento, sino que a través del control internacional y de las disposiciones convencionales ambientales se activa también la promoción. Es decir, a través de la actividad de control se podrá identificar y evaluar los obstáculos de fuerza mayor que impiden a determinados Estados Parte, sobre todo Estados en vías de desarrollo, adecuarse a las obligaciones ambientales. Esta identificación, puede activar aquellas disposiciones convencionales relativas a la transferencia económica, científica y tecnológica a favor de estos Estados con dificultades en el cumplimiento de los objetivos ambientales fijados en los tratados. Por lo tanto, el análisis se centra en un control internacional fundamentalmente preventivo, de orientación más que de reacción o de sanción. Por este motivo, interesa ahora establecer las principales diferencias existentes, por una parte, entre el control internacional y los medios de solución pacífica de controversias y, por otra, entre el control internacional y la responsabilidad internacional.

cooperación y asistencia en el tratamiento de emergencias ambientales. Sobre esta Programa, *vid.* BIGGS, G., "The Montevideo Environmental Law Programme", en *AJIL*, n.º. 87, 1993, pp. 328 y ss.

B) EL CONTROL Y LOS MEDIOS DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS

Un determinado número de convenciones, sobre todo las más recientes, contienen cláusulas de solución de diferencias bastante elaboradas¹⁹, pero predominan los mecanismos informales y con consecuencias no obligatorias²⁰. En estas cláusulas, generalmente, se estipula que se podrá someter a los procedimientos clásicos todo litigio de interpretación y de aplicación del tratado, incluido todo litigio relativo al respeto de la obligación de control y a la aplicación de las conclusiones derivadas de la actividad de control. Estas cláusulas no se utilizan con frecuencia, debido, en gran parte, a la tradicional desconfianza existente hacia el recurso a estas cláusulas convencionales²¹.

Por este motivo, en este apartado se va a estudiar, en primer lugar, la práctica existente relativa a las cláusulas reguladoras de los medios de solución pacífica de controversias contenidas en los tratados internacionales, teniendo en cuenta que los principios generales de la solución pacífica de controversias también se aplica en el ámbito de la protección del medio ambiente. En segundo lugar se procederá a distinguir entre los tratados internacionales de protección ambiental que no prevén estas cláusulas y aquéllos que contienen cláusulas con la previsión de los medios de solución pacífica de controversias, bien se trate de medios políticos o bien de medios jurisdiccionales. Finalmente, se procederá a la confrontación entre estos medios y los mecanismos procedimentales de control ambiental, con especial referencia al procedimiento de incumplimiento.

1. Los medios de solución pacífica de controversias en los tratados internacionales en materia ambiental

A pesar de la relevancia actual de las cláusulas de solución de controversias, los primeros tratados internacionales multilaterales en materia ambiental no preveían un procedimiento de solución de las controversias²². Gradualmente, se ha

¹⁹ Como por ejemplo, el artículo 32 de la Convención de París de 22 de septiembre de 1992 sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico.

²⁰ Vid. KISS, A. CH., "Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l'environnement", en *ADI Colloque*, 1982, *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, pp. 119 y ss.; KOSKINIEMI, M., "Peaceful Settlement of Environmental Disputes", en *Nordic Journal of International Law*, n. 60, 1991, pp. 73 y ss.; y también, ADEDE, A. O., "Environmental Disputes Management: A Second Look", en *Environmental Policy and Law*, n. 27, 1997, pp. 288 y ss.

²¹ Incluso, en algunos tratados internacionales de protección ambiental en los que estas cláusulas de solución de controversias son obligatorias, constituyen el último recurso para resolver cuestiones de aplicación o de cumplimiento de las obligaciones convencionales. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985 y la Convención sobre el cambio climático de 1992.

²² La falta de previsión en los tratados no impedía que las Partes, ante una controversia, recurrieran a mecanismos informales y no vinculantes, como la consulta y la negociación. Por ejemplo, la Convención de 1940 sobre la protección de la naturaleza y la preservación de la vida salvaje en el hemisferio oeste,

incrementado la previsión de estas cláusulas²³, con tendencia a incluir mecanismos de solución pacífica de controversias que dan preferencia, en el ámbito de los tratados internacionales en materia ambiental, a la solución entre las Partes para resolver sus controversias, sin la necesidad de recurrir a un *tertius inter pares*²⁴. En este sentido, tradicionalmente, los Estados se han mostrado reticentes a recurrir a procedimientos arbitrales y judiciales en las controversias ambientales, incluso en un ámbito de relaciones bilaterales o de obligaciones recíprocas²⁵.

La solución de controversias internacionales en materia ambiental debe basarse en los principios generales del Derecho internacional que rigen en este campo, esto es, la obligación de los Estados de resolver sus controversias, exclusivamente, por medios pacíficos²⁶ y la libertad de elección del medio de solución determinado de común acuerdo²⁷.

de Washington, de 12 de octubre de 1940, en *UNTS*, vol. 161, p. 193; la Convención internacional de 1946 para la regulación de la pesca de la ballena, hecha en Washington, el 2 de diciembre de 1946, *UNTS*, vol. 161, p. 72; la Convención sobre la protección de los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de las aves acuáticas, hecha en Ramsar, el 2 de febrero de 1971, *UNTS* vol. 996, p. 245; la Convención de 1972 sobre la protección del patrimonio cultural y natural, hecha en París, el 16 de noviembre de 1972, *ILM*, vol. 11, 1972, p. 1358.

²³ En 1982, A. KISS realizó un estudio sobre los diferentes tratados internacionales en materia ambiental y concluyó que una tercera parte de los acuerdos multilaterales ambientales existentes contenían alguna disposición sobre solución pacífica de controversias. Vid. KISS, A. CH., "Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l'environnement", en DUPUY, R. J. (ed.), *The Settlement of Disputes on the New Natural Resources*, Hague Academy of International Law, United Nations University, p. 120. Casi veinte años después, el número de tratados internacionales medioambientales con cláusulas relativas a la solución de controversias aumentó en más de la mitad. Vid. ROMANO, C. P. P., *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes. A Pragmatic Approach*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, London, 2000, pp. 38 y ss.; también, SAND, P. H., "New Approaches to Transnational Environmental Disputes", en *International Environmental Affairs*, vol. 3, 1991, pp. 193-206; *idem*, "Transnational Environmental Disputes", en BARDONNET, D. (ed.), *The Peaceful Settlement of International Disputes in Europe: Future Prospects*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 123 y ss.; y SANDS, PH., "Existing arrangements for the settlement of international environmental disputes: A background paper", en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 628-647.

²⁴ Ante esta tendencia general, se debe observar excepciones notables como son la Convenio para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal; y también, la Convención de Naciones Unidas para el cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto. Sobre esta cuestión vid. BRUS, M.M.T.A., *Third Party Dispute Settlement in an Interdependent World*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, pp. 37 y ss.

²⁵ Las mayores catástrofes ambientales de los últimos años sirven como ejemplos de esta reticencia. Ni el vertido del Amoco Cadiz de 1978, ni el accidente nuclear de Chernobyl de 1985 se han solucionado por procedimiento judicial. Vid. BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, *op. cit.*, p. 137.

²⁶ Así lo recuerda la Parte XV, artículo 279 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 establece como obligación primaria la solución de las controversias a través de medios pacíficos.

²⁷ En este sentido, el principio estructural de solución pacífica de controversias, contenido en el artículo 2.3 de la Carta de Naciones Unidas de 1945, impone una obligación de comportamiento. Así también lo reitera algún acuerdo ambiental multilateral cuando establece en su cláusula relativa a la solución de controversias que si las Partes interesadas no pueden resolver su controversia a través de la negociación y otros medios pacíficos de su elección, la controversia se someterá, si las Partes en la controversia así lo acuerdan, a la Corte Internacional de Justicia o a arbitraje. No obstante, si no existe común acuerdo para someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia o a arbitraje, las Partes

Generalmente, estas disposiciones se contienen en los anexos de los tratados o en Protocolos adicionales consagrados a la regulación de esta cuestión. A pesar de su regulación formal en los tratados internacionales de protección ambiental, existe cierta fragmentación y falta de uniformidad, debida, en gran medida, a la falta de una perspectiva integradora y global de los mecanismos de protección ambiental²⁸. Los acuerdos ambientales multilaterales, sobre todo los más recientes, suelen prever la necesidad de que todas estas disposiciones convencionales relativas al arreglo de controversias se apliquen a todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, a menos que se disponga otra cosa en el instrumento, como por ejemplo, su aplicación en el ámbito de los protocolos sucesivos que se adopten en desarrollo de una convención marco²⁹.

El Capítulo 39, apartado 10, de la Agenda 21, dedicado a las “Controversias en la esfera del desarrollo sostenible”, establece que en la esfera de la prevención y

no quedarán exentas de la obligación de seguir tratando de resolverla por otros medios pacíficos. *Vid.* por ejemplo, el artículo 20 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; o el artículo 23.2 del Convenio de Cartagena de Indias para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran Caribe, de 24 de marzo de 1983. La proliferación constante de tratados internacionales en materia ambiental con inclusión de disposiciones relativas a medios de solución de controversias demuestra no sólo el desarrollo activo de esta rama del ordenamiento jurídico internacional, sino también el hecho que los Estados consideren los problemas ambientales como generadores de potenciales conflictos y atribuyan importancia a la aplicación de los tratados que negocian, porque las disposiciones sobre solución de controversias crean un mecanismo formal a través del cual permite introducir las quejas sobre la aplicación de un acuerdo por parte de otro Estado Parte. *Vid.* FITZMAURICE, M., REDGWELL, C., “Environmental Non-Procedures and International Law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, *cit. supra*, pp. 43 y ss.; también, BIRNIE, P., “International Environmental Law: Its Adequacy for Present and Future Needs”, en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Environmental Law: Its Adequacy for the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 69-70; y BJORKBOM, L., “Resolution of Environmental Problems: Use of Diplomacy”, en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 123-137. Incluso, el Instituto de Derecho Internacional considera que en los procedimientos de solución pacífica de las controversias relativas al medio ambiente deberían permitir a todas las personas interesadas aportar sus puntos de vista, aunque no sean sujetos de Derecho internacional. *Vid.* INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, “L’environnement”, Resolución de 4 de septiembre de 1997, artículo 11, Octava Comisión, L. FERRARI BRAVO, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998, p. 473.

²⁸ *Vid.* REY CARO, E., “Reflexiones sobre los medios y procedimientos para la solución de controversias en el Derecho internacional del medio ambiente”, en *Revista de la Facultad*, Rep. Argentina, n.º. 1, vol. 1, 1993, pp. 103-104. De acuerdo con este autor, “*La fragmentación producida en la lucha por la protección y conservación del medio ambiente ha sido consecuencia de la ausencia de una perspectiva global. La acción depredatoria del hombre se ha manifestado de forma progresiva, afectando primero determinadas áreas, desarrollándose gradualmente la conciencia de la imprescindibilidad de medidas intergubernamentales que pusieran límites y sancionaran esas conductas. Esta falta de contemporaneidad ha determinado que la tarea normativa se haya concretado en tratados, acuerdos y resoluciones de organizaciones internacionales adoptados en diferentes épocas, sectorializando las respuestas jurídicas. De allí que los sistemas de solución de controversias carezcan de uniformidad.*”

²⁹ Así lo establece el artículo 11.6 del Convenio de Viena sobre protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; o el artículo 27.5 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992; o el artículo 14.8 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992.

el arreglo de controversias³⁰, los Estados deberían estudiar y examinar en mayor profundidad métodos encaminados a ampliar y hacer más eficaz la gama de técnicas de que actualmente se dispone. Esto podrá incluir mecanismos y procedimientos para el intercambio de datos de información, la notificación y la celebración de consultas con respecto a situaciones que pudieran dar origen a controversias con otros Estados en la esfera del desarrollo sostenible, y medios pacíficos y eficaces de solución de controversias y la inclusión de esos mecanismos y procedimientos en los tratados relativos al desarrollo sostenible³¹. En este sentido, podría considerarse una gama de procedimientos, diferentes a los

³⁰ En este sentido, se puede recordar que un grupo de Estados (Austria, la antigua Checoslovaquia, Hungría, Italia, la antigua Yugoslavia y Polonia) sometió propuestas (llamadas “Propuestas Hexagonales”) a la consideración del Grupo de Trabajo III del Comité Preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, poniendo especial énfasis en los procedimientos para prevención de controversias, a diferencia de la preocupación tradicional por los procedimientos de solución de controversias. La idea de la prevención de las controversias fue rechazada, principalmente, por los Estados en vías de desarrollo, indicando que no habían sido estudiadas todas las implicaciones de este concepto. El resultado fue la presentación, en 1991, de la “Resolución sobre la prevención de controversias internacionales relativas al medio ambiente”. Esta Resolución se basa en la Resolución de la Asamblea General 44/228 sobre la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en particular, en su párrafo 15.w), así como el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972. En esta Resolución se hace un llamamiento al Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente para iniciar negociaciones sobre un instrumento legal que disponga de un mecanismo de prevención de controversias entre Estados, respecto del medio ambiente, consistente en el establecimiento de una comisión de investigación requerido por el Estado que originariamente requirió la información sobre una determinada situación producida en otro Estado. También debería notificarse al Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Los miembros de esta Comisión de investigación deberían elegirse de una lista de expertos sobre temas ambientales que sea establecida y mantenida por el Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la base de nominaciones recibidas de los Estados. *Vid.* U.N. Doc. A/CONF.151/PC/L.29, de 1991. Sobre esta cuestión consultar ADEDE, A., “Management of Environmental Disputes: avoidance versus Settlement”, *op. cit.*, pp. 118-121 y también el artículo 26 de la Resolución del Instituto de Derecho internacional, Sesión de Estrasburgo – 1997; “La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l’environnement”(Huitième Commission, Rapporteur : M. Francisco Orrego Vicuña).

³¹ Según ADEDE los elementos básicos de los mecanismos de prevención de controversias son: en primer lugar, la consulta previa, consistente en la promoción del intercambio de percepciones e informaciones con el fin de capacitar a las Partes en la evaluación, en un primer momento, de la naturaleza y enfoque de los problemas, y en la prevención del deterioro del medio ambiente; en segundo lugar, el procedimiento de informes, como mecanismo dirigido a asegurar el cumplimiento de un tratado internacional ambiental y a asistir en la pronta detección de los problemas, que pueden surgir y pueden derivar a un incumplimiento o a una violación de las obligaciones del tratado, en detrimento de otros Estados Partes y con la posibilidad de generar controversias; en tercer lugar, la investigación para identificar hechos específicos que pueden derivar a un conflicto potencial, permitiendo a las Partes implicadas apreciar las distintas opciones para tratar el problema, reduciendo así las probabilidades de desembocar a una controversia; y en último lugar, la posibilidad de establecer una comisión de investigación, a través de un procedimiento informal con intervención de un tercero, donde las Partes pueden plantear todas las cuestiones surgidas a través de las consultas, los informes y las investigaciones, con el fin de resolver la controversia fuera del procedimiento formal de solución judicial. *Vid.* ADEDE, A., “Management of Environmental Disputes: avoidance versus Settlement”, *op. cit.*, pp. 121-122. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional, en su Proyecto sobre los usos distintos de la navegación en los cursos de agua internacionales, adoptado en 1991, establece en su Parte III la necesidad de prevenir las controversias entre los Estados. Por este motivo, sus artículos 11-19 prevén diferentes procedimientos (notificación, consultas y negociaciones) relativas a aquellas actividades que puedan afectar a los cursos de agua internacionales. *Vid.* CDI, Informe de la 45ª sesión de trabajo, A/48/10, p. 221, párrafo 353.

ya conocidos, es decir, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, las comisiones de determinación de hechos, los grupos de resolución de controversias, el arbitraje y las decisiones adoptadas por tribunales o cortes internacionales³². La forma adecuada de arreglo de controversias puede depender de los compromisos concretos contenidos en un acuerdo ambiental multilateral y de la naturaleza de la controversia³³.

La Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre el medio ambiente y el desarrollo³⁴ establece, además, que los Estados deben procurar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, así como la resolución pacífica de controversias en materia ambiental por medio de mecanismos adecuados, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas³⁵.

³² Por ejemplo, en los informes de los relatores especiales de la Comisión de Derecho Internacional sobre el Derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, que incluyen normas sobre la protección del medio ambiente y contaminación, también se ha regulado la solución de controversias. Así el Tercer Informe SCHWEBEL, en un extenso y fundamentado capítulo destaca que “La contaminación y la protección del medio ambiente han cobrado importancia como asuntos delicados y difíciles con relación a los recursos hidrológicos no marítimos, así como marítimos no compartidos y la solución por medios pacíficos de controversias sistema - Estado en esta esfera exigirá el mejor mecanismo para la solución de controversias. El Relator Especial incluye un artículo titulado “Principios y procedimientos para la prevención y la solución de controversias”, que parte de un principio básico que obliga a los Estados del sistema a dirimir las diferencias relativas al desarrollo, uso, protección y control de sus recursos de agua compartidos, por medios pacíficos, respetando las siguientes pautas: “a) Si tras un período razonable de consultas y negociaciones, los Estados no logran resolver una diferencia, cualquiera de los Estados interesado tiene el derecho de solicitar la constitución de una comisión de investigación internacional; b) Recibido el informe de la Comisión de Investigación, los Estados afectados deben reanudar las negociaciones y se deberán esforzar para lograr una solución “justa y equitativa”; c) Si por las causas que se enumeran no se lograre el acuerdo, cualquiera de los Estados podrá someter el asunto a una conciliación, cuyo procedimiento se regula; d) Si fracasa esta vía, se prevé el arbitraje o la decisión judicial, pero este mecanismo no puede utilizarse si no existe entre todos los Estados del sistema “un acuerdo mutuamente obligatorio aplicable para la solución de controversias” para esos medios”. *Vid.* UN-Doc. A/CN.4/348, pp. 356-365.

³³ *Vid.* KISS, A. CH., “Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l’environnement”, en *ACDI Colloque*, 1982, *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, pp. 119-130.

³⁴ *Vid.* Principios 10, 11 y 26.

³⁵ El documento adoptado por el Grupo de Expertos sobre Derecho Internacional de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente, relativo a los principios jurídicos para la protección ambiental y el desarrollo sostenible establece en su artículo 22 que: “1. Cuando los Estados no puedan evitar disputas relativas a recursos naturales o a interferencias ambientales..., deberán solucionarse a través de medios pacíficos de manera que la paz y la seguridad internacionales y la justicia no se pongan en peligro. 2. Los Estados deben tratar sus diferencias a través de la negociación, buenos oficios, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial a través de los órganos o mecanismos apropiados, ya sea en ámbito global o regional o por otros medios que crean conveniente”. *Vid.* U.N. Doc. WCED/86/23/Add.1 (1986), A/42/427, Anexo I y publicado en Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, 1987, pp. 37-133. La Agenda 21 va más allá y reconoce: las limitaciones existentes en los tratados internacionales del medio ambiente, incluyendo la inadecuada aplicación por parte de los Estados de sus respectivas obligaciones; la necesidad de involucrar a las organizaciones internacionales en el proceso de aplicación y la presencia de lagunas en los mecanismos existentes de solución de controversias. *Vid.* Agenda 21, U.N. Doc. A/CONF. 151/4 (Parte IV), párrafo 39.10. También se pronunció, de forma general, sobre la solución de controversias en materia ambiental, el “Proyecto de pacto sobre la conservación ambiental y utilización sostenible de los recursos naturales”, preparado por el Grupo de Trabajo *ad hoc*, reunido por la Unión Internacional para

En general, los tratados internacionales en materia ambiental contienen cláusulas poniendo a disposición de los Estados Parte en una controversia una amplia gama de métodos de solución de controversias, que van desde los procedimientos políticos informales, no obligatorios, en donde interviene un tercero, hasta los procedimientos jurisdiccionales, formales y obligatorios³⁶. No obstante, se parte de la base de que la aplicación de los medios formales de solución pacífica de controversias tendrá lugar únicamente después de que los Estados interesados hayan agotado todos los medios de persuasión a su alcance, mediante consultas y negociaciones apropiadas³⁷. En caso de que no se llegue a ningún acuerdo mediante las consultas y negociaciones, se insta a los Estados interesados a que continúen desplegando esfuerzos para resolver su controversia mediante los demás medios pacíficos que elijan libremente de mutuo acuerdo, como los enunciados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, en el segundo párrafo de la sección pertinente de la Declaración sobre las relaciones de amistad y en el párrafo 5 de la sección 1 de la Declaración de Manila³⁸: negociación, buenos oficios, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, resolución judicial, recurso a arreglos o agencias regionales, o mediante cualquier

la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales. *Vid.* A/CONF.151/AC/WG.III/4, de 28 de agosto de 1991.

³⁶ La práctica ha demostrado que las controversias entre Estados, en la mayoría de los casos, se han resuelto mediante negociaciones y consultas celebradas entre las partes interesadas. En el ámbito jurisprudencial, se definió la obligación de negociar en la sentencia del Lago Lanoux cuando el Tribunal reconoce que “existe una obligación de cumplir de buena fe todos los contactos, que a raíz de una confrontación de intereses y por una buena voluntad recíproca, deben generar las condiciones favorables para concluir acuerdos”. *Vid.* Asunto del Lago Lanoux, 1957, R.S.A., vol. XII, p. 308. En la práctica también han cobrado cada vez más importancia los métodos menos formalistas de evitar o solucionar controversias. Cabe destacar el papel de “buenos oficios” del Secretario General de Naciones Unidas, sobre todo la importancia de las recomendaciones extraoficiales, además del diálogo ordinario. La disponibilidad de procedimientos de reclamación, como existe en el caso del Convenio de Basilea, se considera también un método para evitar y solucionar controversias. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, ECOSOC, Comisión de Desarrollo Sostenible, Cuarto período de sesiones, del 18 de abril a 3 de mayo de 1996, E/CN.17/1996/17/Add.1, de 1 de marzo de 1996, pp. 10-11.

³⁷ En la mayoría de tratados sobre el medio ambiente se estipula que las Partes interesadas deben en principio tratar de resolver las controversias mediante la negociación. Si ello no diera resultado, en muchos tratados se prevén otras disposiciones que pueden entrañar la asistencia de terceros. Para un análisis de los distintos medios de arreglo pacífico de controversias y referencias a los instrumentos internacionales pertinentes en *Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados*, publicado por Naciones Unidas, S. 92.V.7.

³⁸ En este sentido, el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas identifica los mecanismos tradicionales de solución pacífica de controversias. Estos mecanismos también se mencionan en la Declaración de Manila, de 1982, sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales, UN-Doc. A/Res.37/10, de 15 de noviembre de 1982, en especial, el párrafo 5 de la sección I; y en 21 *ILM* 449 (1982). También en el anexo de la Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970 de la Asamblea General que contiene la Declaración sobre los principios de Derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. *Vid.* también las Recomendaciones adoptadas en la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental, celebrada en Limoges del 13 al 15 de noviembre de 1990, en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º. 8, pp. 115-132.

medio pacífico de su elección³⁹. En este sentido, en los tratados internacionales en materia ambiental suele establecerse una jerarquía entre la negociación o buenos oficios o mediación⁴⁰ y el arbitraje o la sumisión a la Corte Internacional de Justicia o a una Comisión de Conciliación⁴¹.

Consecuentemente, en caso de controversias entre dos o más Estados Partes sobre la interpretación o la aplicación de las disposiciones convencionales, las Partes interesadas tratarán de solucionarlas, en primer lugar, mediante los medios políticos de solución de controversias, es decir, la negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección⁴². La jerarquía también está presente dentro de la

³⁹ BILDER ha efectuado la siguiente clasificación en función de las diversas circunstancias relativas a las controversias ambientales: a) Sobre el objeto de la disputa: hechos, constatación de los hechos, la interpretación o aplicación de normas existentes o lo que las normas deben ser; b) Si la disputa se refiere a una conducta con consecuencias ambientales o se refiere a reclamaciones de jurisdicción para controlar o regular conductas ambientales relevantes; c) Las partes interesadas: Estados o grupos de Estados, organizaciones internacionales, individuos particulares o asociaciones; d) La óptica geográfica de la controversia: básicamente local, regional o global; e) El sector o área del medio ambiente afectado: suelo, río internacional o lago, océano, atmósfera, espacio exterior o varios de estos; f) La naturaleza del agente contaminador y donde se sitúa su fuente; g) El carácter de la conducta que ha originado la controversia, internacional o no internacional, un solo hecho o continuada, etc.; h) El carácter de los intereses involucrados en la disputa: localizados o amplios, directos o indirectos, inmediatos o de largo plazo; y i) La clase de remedio pensado y contra quién: daños pecuniarios, orden de hacer o no hacer algo, juicio declaratorio dirigido a un Estado o a una persona o asociación. Este mismo autor, también ha realizado una clasificación de las diferentes técnicas o vías para la solución de controversias: la solución por tribunales nacionales o agencias administrativas; solución por negociación entre las partes; solución por negociación de las partes, con ayuda de terceras partes, a través de técnicas tales como la encuesta, la mediación, la conciliación o el arbitraje consultivo; el recurso a procedimientos de solución empleando agencias especializadas, tales como comisiones conjuntas; el recurso a procedimientos de solución contemplados por organizaciones o agencias regionales tales como la OEA, OUA o el Consejo de Europa; el recurso a soluciones a través de órganos políticos de las Naciones Unidas, bajo el Capítulo VI de la Carta; el recurso a las soluciones tradicionales que ofrece la vía judicial a través de agencias o arbitraje o cortes internacionales, como la Corte Internacional de Justicia; y el recurso a posible instituciones, como el PNUD u otras agencias ambientales especializadas. *Vid.* BILDER, R. B., "The Settlement of disputes in the field of the International Law of the Environment", en *RCADI*, 1975, vol. 144, pp. 155-160. También se puede hacer referencia al artículo 62 del Proyecto de *International Covenant on Environment and Development* de la IUCN de 1995, *cit. supra*, que regula la solución de controversias.

⁴⁰ Sobre la mediación en el ámbito de protección internacional del medio ambiente, *vid.* BARNES, B. E., "Environmental Mediation: A Tool for Resolving International Environmental Disputes in the 'Pacific Way'", en ACIDI, *L'Avenir du droit international de l'environnement*, ACIDI Colloque Workshop, Martinus Nijhoff Publ., La Haye, 1985, pp. 167-216.

⁴¹ *Vid. inter alia*, el artículo 11 de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono y el artículo 14 de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992.

⁴² Por ejemplo, el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994. Este precepto se refiere a que "1. Toda controversia entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación de la Convención será resuelta mediante negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección". También se establece en el artículo 13 del Convenio de Ginebra, de 14 de noviembre de 1979, sobre la contaminación atmosférica a gran distancia; en el artículo 18 del Convenio sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitats naturales en Europa, de 19 de septiembre de 1979; en el artículo 11 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; el artículo 24.1 de la Convención para la protección, gestión y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la región este de África, de 21 de junio de 1985; en el artículo 11.1 de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, de 26 de septiembre de 1986; en el artículo 15.1 del Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991; en el artículo 22.1 del Convenio de Helsinki, de 17

categoría de los medios políticos de solución de controversias. Así en algunos tratados internacionales en materia ambiental, en caso de existir una controversia entre las Partes en cuanto a la interpretación o aplicación de un tratado, las Partes interesadas intentarán resolverla, en primer lugar, a través de la negociación⁴³. Si las Partes interesadas no pueden llegar a un acuerdo mediante la negociación, podrán recabar conjuntamente los buenos oficios de una tercera parte o solicitar su mediación⁴⁴. Si no se alcanza una solución mediante tales medios dentro de un período dado y si las partes en ella así lo acuerdan, la controversia puede ser sometida a un procedimiento específico con una decisión vinculante, para lo que es preferido el arbitraje, mientras que las opciones que prefieren llevar la controversia a la Corte Internacional de Justicia, se dejan abiertas para las partes que han conferido jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia con respecto a la categoría de la controversia que existe entre ellas⁴⁵. Generalmente, en los tratados internacionales en materia ambiental prevén los medios de solución de controversias otorgando preferencia a los medios políticos más flexibles como la negociación o en su defecto, se deja la libertad de elección a las Partes interesadas.

de marzo de 1992, sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales; en el artículo 13.1 de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, de 26 de septiembre de 1986; en el artículo 27 del Convenio sobre diversidad biológica, de 5 de junio de 1992; en el artículo 10.1 del Acuerdo de Lusaka sobre la cooperación en materia de operaciones de aplicación forzosa dirigidas al comercio ilegal de fauna y flora, de 8 de septiembre de 1994; en el artículo 16.1 del Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998.

⁴³ La técnica de la negociación se ha utilizado para resolver numerosas controversias. En el Asunto de la Jurisdicción de las Pesquerías, la Corte Internacional de Justicia estableció una serie de objetivos básicos resaltando la negociación como a un método apropiado para la solución de controversias. En concreto, el Tribunal estableció que el objetivo de la negociación es: "...la delimitación de los derechos e intereses de las Partes, los derechos preferenciales de los Estados costeros por una parte y por otra, del demandante con el fin de equilibrar y regular de una forma equilibrada cuestiones como la limitación de la zona pesquera o las áreas de restricción de pesca, el número y el tipo de buques de pesca y las formas de control de las disposiciones acordadas". *Vid.* Asunto de la Jurisdicción de las zonas de pesca, Gran Bretaña contra Islandia, 1974, *ICJ Reports*, n. 3, 1974. También en la Sentencia de Corte Internacional de Justicia sobre la Plataforma Continental del Mar del Norte, estableció que "... no es una cuestión de aplicar la equidad como a un problema de justicia abstracta, sino aplicar una regla jurídica que requiere, por sí misma, la aplicación de principios equitativos". En esta misma Sentencia, la Corte Internacional de Justicia también ha establecido las condiciones necesarias para llevar a cabo una negociación, sobre la base del principio de buena fe y con un equilibrio de intereses.

⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 11 de la Convención de Viena sobre protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; o el artículo 18 del Convenio para la protección del medio marino del Mar Báltico, de 22 de marzo de 1974; o el artículo 26 del Convenio de Noumea para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente de la Región del Pacífico Sur, de 24 de noviembre de 1986; o el artículo 27 de la Convención sobre diversidad biológica, de 1992.

⁴⁵ No obstante, algunas controversias relativas a bienes comunes de la humanidad, como los conflictos pesqueros del *Turbot* y del *Southern Bluefin Tuna*, han traducido los intereses nacionales en intereses generales con relación al uso sostenible de los recursos naturales. *Vid.* en el ámbito de la CIJ, *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Estai Case*, (1998), *ICJ Reports*, 432 y Orden de 2 de mayo de 1995; y en el ámbito del Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar, *Southern Bluefin Tuna (Australia y Nueva Zelanda v. Japón)*, de 4 de agosto de 2002, 39 *ILM* 1359 (2000).

Respecto a los medios jurisdiccionales, generalmente, los tratados multilaterales en materia ambiental detallan en un anexo al tratado todas las normas de procedimiento relativas a la solución arbitral. En otros pocos casos se hace referencia a la solución arbitral mediante recurso a la Corte Permanente de Arbitraje como, por ejemplo, en la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973, la Convención de Bonn sobre especies migratorias de animales silvestres, de 26 de junio de 1979, la Convención de Salzburgo, sobre protección de los Alpes, de 7 de noviembre de 1991, completado por el Protocolo de solución de controversias de 31 de octubre de 2000, la Convención sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, 17 de marzo de 1992 y Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, Helsinki, de 17 de marzo de 1992⁴⁶.

Sólo en algunos pocos casos se ha sometido la controversia ante la jurisdicción contenciosa de la Corte Internacional de Justicia en relación con cuestiones ambientales. Son los relativos al litigio entre Hungría y Eslovaquia en torno al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros, el litigio entre Australia y Nauru en relación con los fosfatos, el litigio entre Estados Unidos y Canadá en lo relativo a la frontera marítima en el Golfo de Maine, o los relativos a los ensayos nucleares de Francia en el Pacífico, así como el litigio entre Argentina y Uruguay presentado ante la Corte en 2006, relativo a las industrias papeleras⁴⁷.

⁴⁶ Solo en dos casos sobre protección ambiental se sometieron al Tribunal Permanente de Arbitraje. El 18 de junio de 2001, Irlanda inició un procedimiento contra el Reino Unido de acuerdo con el artículo 32 de la Convención sobre la protección del medio marino del Atlántico Nordeste. El caso se refería a la autorización de una planta, que contaminó el mar irlandés y no aseguró el acceso a la información del artículo 9 de esta Convención. En particular, el Reino Unido rechazó la falta de información haciendo referencia a dos informes preparados como prueba del proceso para la planta MOX. El Reino Unido alegó que la información se ocultó por motivos de confidencialidad comercial. El Tribunal en su laudo arbitral decidió por mayoría que las reivindicaciones de Irlanda no se inscribían en el ámbito del artículo 9.2 de la Convención (*vid.* Irlanda c. Reino Unido, de 2 de julio de 2003 y KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*, 3era edición, New York, 2004, pp. 341-344). El segundo caso se inició en el 2001 por los Países Bajos contra Francia en relación a la interpretación de las disposiciones del Protocolo Adicional de 25 de septiembre de 1991 a la Convención sobre la protección del Rin contra la contaminación por Cloruros, de 3 de diciembre de 1976. *Vid.* KISS, A., "Environmental Disputes and the Permanent Court of Arbitration", en *Hague Yearbook of International Law*, vol. 16, Martinus Nijhoff, The Hague, 2003, pp. 41-46.

⁴⁷ *Vid.* Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungría/ Eslovaquia), de 25 de septiembre de 1997, ICJ Rep. (1997); Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru, Preliminary Objections, de 26 de junio de 1992, ICJ Rep. (1992), pp. 240 y ss.; Case concerning Delimitation of the Marine Boundary in the Gulf of Maine Area, de 12 de octubre de 1984, ICJ Rep. (1984), pp. 245 y ss.; Nuclear Tests (Australia v. France) (1973-1974), ICJ Rep. (1974); Nuclear Tests (New Zealand v. France) (1973-1974), ICJ Rep. (1974) y Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Rep (2006); En la jurisdicción consultiva: Legality of the Use of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, de 8 de julio de 1996, ICJ Rep. (1996), pp. 225 y ss.

De forma excepcional, en los tratados internacionales ambientales más recientes se prevén cláusulas de solución de controversias más elaboradas⁴⁸. En estas cláusulas se prevé que toda controversia referida a la aplicación o interpretación de las disposiciones del tratado podrán someterse a los procedimientos clásicos de solución de controversias, como la investigación⁴⁹ y la conciliación, y si no se pudiera resolver la controversia a través de estos medios, se impone un medio jurisdiccional, bajo determinadas condiciones expresamente detalladas⁵⁰. Estas cláusulas ya suelen prever, en caso de imponerse el medio arbitral como medio de solución de controversias, el procedimiento de constitución del tribunal, la composición del mismo, su designación, las normas del procedimiento, la adopción de sus decisiones, siempre que las Partes en la controversia no hayan decidido otra cosa. En todo caso, el mismo acuerdo ambiental multilateral impone, como último recurso, un medio de solución de

⁴⁸ Por ejemplo, el artículo 32 de la Convención de París, de 22 de septiembre de 1992 sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico, o el artículo 10 del Convenio sobre la prevención de la contaminación por buques, de 2 de noviembre de 1973. Otro ejemplo de esta elaboración más compleja, viene representado por los artículos 56, 57, 58 y 59 del Convenio sobre la Reglamentación de las Actividades relacionadas con los recursos minerales de la Antártida, de 1988. El artículo 56 de este Convenio regula las cuestiones relacionadas con la elección del procedimiento, estableciendo que cada Parte, en el momento de prestar su consentimiento al Convenio, o en cualquier momento a partir de entonces, puede elegir, mediante declaración escrita, uno o ambos medios de solución de controversias, es decir, la Corte Internacional de Justicia y/o el Tribunal arbitral. A falta de tal declaración, opera el artículo siguiente, el 57, que prevé el procedimiento para la solución de controversias, en el sentido que si surge una controversia respecto de la interpretación o aplicación de este Convenio, las Partes de la controversia consultarán entre ellas, a petición de cualquiera de ellas, tan pronto como sea posible, con vistas a resolver la controversia mediante negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, resolución judicial u otros medios pacíficos de su elección. Si las Partes no han acordado un medio de solución de controversias en un plazo de doce meses siguientes a la petición de consulta, la controversia será referida, a petición de cualquier Parte en la controversia, para su solución de acuerdo con el procedimiento determinado en el artículo 56. 4 y 5. El artículo 58 regula la exclusión de categorías de controversias, que se realiza a través de una declaración escrita dirigida a excluir el artículo 57.2 o 3 sin su consentimiento, con respecto a la categoría o categorías de controversias especificadas en la declaración, excluyendo determinadas disposiciones expresamente previstas en este artículo 58. El artículo 59 prevé los procedimientos adicionales para la solución de controversias por terceros, mediante el Tribunal Arbitral o a través de otros procedimientos similares, o controversias que puedan surgir si se arguye que ha ocurrido una violación al Convenio. Tales procedimientos permitirán a las partes u operadores bajo su patrocinio iniciar un procedimiento contra un Comité Regulador; requerir que las controversias en las que están involucrados sean referidas en primera instancia al Comité Regulador relevante, para su consideración e incorporar las reglas del artículo 57.4 y 5. Este sistema contiene un nuevo elemento que indica procedimientos adicionales que pueden ponerse en acción para resolver una categoría especificada de controversias conforme a ese Convenio.

⁴⁹ Se debe tener en cuenta la Resolución 1967 (XVIII) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1963, titulada "Cuestión de los métodos de determinación de los hechos" y la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 46/58 (anexo), de 9 de diciembre de 1991.

⁵⁰ Por ejemplo, el artículo 25 del Convenio regional de Kuwait sobre cooperación para la protección del medio marino contra la contaminación, de 24 de abril de 1978 establece que si los Estados contratantes involucrados en una controversia no pueden solucionar sus diferencias a través de los medios propuestos, es decir, la negociación u otros medios pacíficos, la controversia se someterá a la Comisión Judicial para la Solución de Controversias del artículo 14.b.iii). Otra variante de esta

controversias a través de la inclusión de una cláusula arbitral en su parte dispositiva. Evidentemente, este tipo de cláusulas impositivas no suelen usarse, sino a modo, meramente excepcional. Es más, estos casos excepcionales suelen presentarse en acuerdos ambientales regionales, los cuales traducen en obligaciones convencionales más exigentes el grado más elevado de solidaridad que el existente en el ámbito universal⁵¹.

En otros casos, esta imposición es parcial, es decir, en caso de que no hayan funcionado los medios de solución mediante negociación, buenos oficios o mediación, las Partes podrán obligarse, en el momento de prestar su consentimiento, a someterse a los medios de solución jurisdiccional, es decir, el arbitraje o solución judicial⁵², y respecto de las Partes que no se hayan sometido a ninguno de estos dos últimos procedimientos y los demás medios resulten inútiles, deberán someterse a conciliación⁵³. Por lo tanto, se impone, en último estadio, un medio de solución de controversias, cuya jurisdicción es obligatoria⁵⁴. Es decir, en caso que las Partes interesadas no pueden resolver la controversia por los medios mencionados, anteriormente, la controversia se someterá, si las partes en la controversia así lo acuerdan, a la Corte Internacional de Justicia o a arbitraje, las partes no quedarán exentas de la obligación de seguir tratando de resolver la controversia⁵⁵.

Consecuentemente, y como regla general, el arbitraje y el procedimiento judicial, propuestos como último remedio posible para dar solución a una

disposición la constituye el artículo 24 del Convenio regional de Jeddah para la conservación del medio ambiente del Mar Rojo y del Golfo de Adén, de 14 de febrero de 1982.

⁵¹ Otros ejemplos de esta excepción son: en el ámbito regional de África, el artículo 20 de la Convención de Bamako de 1991 sobre la prohibición de importar los residuos peligrosos o el artículo 10 del Acuerdo de Lusaka de 1994 sobre el comercio ilícito de fauna y flora silvestre; y en el ámbito regional europeo, el artículo 18 de la Convención de Berna de 1979 sobre la conservación de la vida salvaje en Europa.

⁵² En algunos casos, la solución judicial se incluye en cláusulas convencionales muy complejas. Por ejemplo, la solución judicial incluida en el artículo 287 de la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar, de 1982, en el que se establecen cuatro foros judiciales: a) el Tribunal Internacional para el Derecho del Mar (Anexo VI); b) la Corte Internacional de Justicia; c) un tribunal arbitral (Anexo VII); y d) un tribunal arbitral especial (Anexo VIII). Las Partes en la Convención deben, en el momento de la firma o en cualquier momento en que expresen su consentimiento de estar obligados por la Convención, hacer una declaración otorgando jurisdicción a uno o más de los foros judiciales mencionados. El tribunal arbitral establecido en el Anexo VII de la Convención tiene una jurisdicción residual cuando las Partes en la controversia han conferido jurisdicción a foros distintos, en el momento de hacer su declaración, o cuando no hay ninguna declaración válida de las Partes en controversia respecto de la elección del foro.

⁵³ Por ejemplo, el artículo 11 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985.

⁵⁴ Así lo establece, por ejemplo, la Sección 2, de la Parte XV, artículo 281 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 y el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992.

⁵⁵ Por ejemplo, *vid.* el artículo 25 de la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida, de 20 de mayo de 1980; o el artículo 20 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, de 1989.

controversia, son vinculantes cuando las Partes han aceptado su jurisdicción⁵⁶. En este sentido, al prestar el consentimiento en obligarse, es decir, ratificar, aceptar o aprobar una determinada convención internacional en materia ambiental, o en cualquier momento a partir de entonces, cualquier Parte que no sea una organización regional de integración económica podrá declarar en un instrumento escrito presentado al Depositario que reconoce como obligatorio *ipso facto* y sin acuerdo especial, con respecto a cualquier controversia relativa a la interpretación o la aplicación de la convención y en relación con cualquier Parte que acepte la misma obligación: a) el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia⁵⁷; o b) el arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establezca en un anexo sobre el arbitraje⁵⁸. En el caso específico de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982 se prevé además el recurso al Tribunal Internacional de Derecho del Mar,⁵⁹ establecido de acuerdo con el Anexo VI de la Convención⁶⁰.

⁵⁶ Por lo tanto, la jurisdicción es voluntaria. Esta cláusula facultativa se incluye, por ejemplo en el artículo 11 de la Convención de 1985 para la protección de la capa de ozono; el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992; el artículo 22 de la Convención de 1992 sobre la protección de los cursos de agua transfronterizos; el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994; o el artículo 33, párrafo 10, de la Convención de 1997 sobre los usos de cursos de agua internacionales con fines diferentes a los de la navegación. *Vid.* DAILLIER, P., PELLET, A., "Protection Internationale de l'environnement", en *ibidem*, *Droit International Public*, 6e edition, pp. 1240-1241.

⁵⁷ Los Estados Parte pueden aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia a través de una declaración general, de acuerdo con el artículo 36 del Estatuto de la Corte o a través de una declaración específica, de acuerdo con las disposiciones convencionales. Generalmente, los Estados Parte no hacen uso de las declaraciones específicas. Por ejemplo, en el ámbito de la Convención sobre el cambio climático, de 1992, ningún Estado Parte han recurrido al artículo 14 sobre los procedimientos judicial y arbitral de arreglo pacífico de controversias y han preferido el recurso a los medios diplomáticos de solución de controversias. Sobre el papel de la Corte Internacional de Justicia en asuntos relativos a la protección del medio ambiente, *vid.* REHMAN, J., "The Role and Contribution of the World Court in the Progressive Development of International Environmental Law", en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, Issue 4, 2000, pp. 387-399.

⁵⁸ Este es el caso, por ejemplo, del artículo 23 del Convenio de Cartagena para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, de 24 de marzo de 1983; o el artículo 26 del Convenio de Noumea para la Protección de los recursos naturales y el medio ambiente de la Región del Pacífico Sur, de 24 de noviembre de 1986; o el artículo 22 del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 16 de febrero de 1976, entre otros tratados.

⁵⁹ Una innovación importante en lo que respecta a evitar y solucionar controversias ha sido la inclusión de un conjunto de procedimientos basados en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, en el Acuerdo de 1995 para la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, en que se invita a los Estados Parte en un tratado o convención vigente o a los Estados que negocien un nuevo tratado o convención en relación con el tema de que trata la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a que examinen la posibilidad de adoptar un procedimiento mediante el cual las controversias relativas a la interpretación o aplicación de dicho tratado o convención se sometan a consideración del Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

⁶⁰ En el complejo sistema para la solución de controversias conforme a la Convención y a los Anexos relevantes, algunos temas se sujetaron a procedimientos obligatorios de solución judicial. En el sistema del derecho del mar, las controversias relativas a la cuestión de la protección y la preservación del medio

En general, toda declaración formulada en este sentido seguirá en vigor hasta su expiración de conformidad con lo previsto en ella o hasta que hayan transcurrido tres meses desde que se entregó al Depositario la notificación por escrito de su revocación. Toda nueva declaración, toda notificación de revocación o la expiración de la declaración no afectará de modo alguno los procedimientos pendientes ante la Corte Internacional de Justicia o ante el Tribunal de Arbitraje, a menos que las Partes en la controversia convengan otra cosa. Si transcurridos doce meses desde la notificación por una Parte a otra de la existencia de una controversia entre ellas, las Partes interesadas no han podido solucionar su controversia por los medios mencionados, la controversia se someterá, a petición de cualquiera de las Partes en ella, a conciliación.

El recurso a la solución arbitral se detalla en un anexo al acuerdo ambiental multilateral. Este es el caso, por ejemplo, de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su

marino dentro de la zona económica exclusiva están sujetas a solución judicial obligatoria, en el caso que los procedimientos informales no obligatorios establecidos conforme a la Parte XV de la Convención fracasaran en el logro de una solución. El otro tipo de controversias dentro de la zona económica exclusiva que deben ser resueltas mediante procedimientos judiciales obligatorios, son aquellas relativas a los derechos y deberes de los Estados respecto de la libertad de navegación y sobrevuelo, y al tendido de cables submarinos y tuberías, así como las derivadas de otros usos internacionales legales del mar que se enumeran en los artículos 58 y 87 de la Convención. El resto de las controversias en la zona económica exclusiva tales como aquellas relativas a los recursos vivos dentro de la zona están sujetas a la "conciliación obligatoria", conforme al Anexo V, artículo 297.3.b) de la Convención. También *vid.* el artículo 287.1.a). La estructura y funciones del Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar se establece en el Anexo VI. La sede del Tribunal está en Hamburgo, Alemania y ya se ha pronunciado sobre el caso *M/V Saiga* (Saint Vincent y Grenadines *versus* Guinea). *Vid.* http://www.un.org/Depts/los/judg_1.htm. El problema que puede plantearse entre estas gamas de posibilidades que los Estados implicados en una controversia propongan diferentes medios jurisdiccionales de solución pacífica de controversias, es decir, se plantea aquí una controversia sobre el modo de resolver una controversia preexistente. Esta posibilidad se suscitó, precisamente, en el ámbito de la Convención sobre Derecho del Mar de 1982, en el caso de *l'Usine Mox* (Irlanda *versus* Reino Unido), de 3 de diciembre del 2001, en el cual el Reino Unido escogió la Corte Internacional de Justicia, mediante una declaración formulada el 12 de enero de 1998, mientras que Irlanda, sin haber hecho esta misma declaración, pretendía someterse a un tribunal de arbitraje. De acuerdo con el artículo 287 se permite resolver las controversias a través de uno de los medios jurisdiccionales propuestos: el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, la Corte Internacional de Justicia, un tribunal arbitral constituido en virtud del Anexo VII o en casos específicos, un tribunal arbitral especial constituido en virtud del anexo VIII de la Convención. La ausencia de coincidencia de voluntades entre los dos Estados implicados en la controversia se soluciona por la misma Convención, es decir, el artículo 287.5 prevé que la diferencia será sometida a un tribunal arbitral constituido en virtud del anexo VII. En este sentido, además los Estados negociadores de la Convención, conscientes de la lentitud que implica el establecimiento de jurisdicción arbitral, preveyeron en el texto convencional que el Tribunal internacional sobre Derecho del Mar pueda adoptar, dentro de determinadas circunstancias, una demanda de prescripción de medidas de conservación en espera de la constitución del tribunal arbitral (*vid.* artículo 290.5). También esta misma situación se produjo en el asunto del *Thon à nageoire bleue*, de 27 de agosto 1999 (Nueva Zelanda *versus* Japón; Australia *versus* Japón). Sobre esta cuestión, *vid.* NOUZHA, C., "L'Affaire de l'Usine Mox (Irlande c. Royaume-Uni) devant le Tribunal International du Droit de la Mer: Quelles mesures conservatoires pour la protection de l'environnement?", en *Actualité et Droit International. Revue d'analyse juridique de l'actualité internationale*, mars 2002, <http://www.ridi.org/adi> y JORGE URBINA, J., *Controversias Marítimas, intereses estatales y derecho internacional*, ed. Dilex, DL, Paracuellos del Jarama, 2005.

eliminación, de 22 de marzo de 1989⁶¹; o también, de la Convención de 17 de marzo de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales⁶². En estos Anexos se detalla la siguiente información: el procedimiento de sometimiento al arbitraje; el procedimiento de la solución arbitral; la formación y composición del tribunal arbitral; el derecho aplicable; el procedimiento de adopción del laudo; los gastos procesales y plazos procesales⁶³.

⁶¹ *Vid.* artículo 20 y anexo VI de la Convención. Este procedimiento de arbitraje se rige por el anexo al acuerdo ambiental multilateral, salvo que el compromiso de sometimiento, en el momento de prestar el consentimiento, disponga otra cosa. En concreto el procedimiento se detalla de la siguiente manera: la Parte demandante notifica a la Secretaría que las Partes han convenido en someter la controversia a arbitraje, indicando los artículos del convenio cuya interpretación o aplicación sean objeto de la controversia. La Secretaría comunica las informaciones recibidas a todas las Partes en el convenio. El tribunal arbitral estará compuesto de tres miembros. Cada una de las Partes en la controversia nombrará un árbitro y designarán de común acuerdo al tercer árbitro, quien asumirá la presidencia del tribunal. Ese último árbitro no deberá ser nacional de ninguna de las Partes en la controversia, ni tener su residencia habitual en el territorio de ninguna de esas Partes, ni estar al servicio de ninguna de ellas, ni haberse ocupado ya del asunto en ningún otro concepto. Si transcurridos dos meses después de haberse nombrado el segundo árbitro no se ha designado al presidente del tribunal, el Secretario General de las Naciones Unidas, a petición de cualquiera de las Partes, procederá a su designación en un nuevo plazo de dos meses. Si dos meses después de la recepción de la demanda una de las Partes en la controversia no ha procedido al nombramiento de un árbitro, la otra Parte podrá dirigirse también al Secretario General de las Naciones Unidas, quien designará al presidente del tribunal arbitral en un nuevo plazo de dos meses. Una vez designado, el presidente pedirá a la Parte que aún no haya nombrado un árbitro que lo haga en un plazo de dos meses. Transcurrido este plazo, el presidente del tribunal arbitral se dirigirá al Secretario General de las Naciones Unidas, quién procederá a dicho nombramiento en un nuevo plazo de dos meses. El tribunal arbitral dictará su laudo de conformidad con el Derecho internacional y con las disposiciones convencionales. Asimismo, cualquier tribunal arbitral, que se constituya de conformidad con el anexo del acuerdo ambiental multilateral, adoptará su propio reglamento. Las decisiones del tribunal arbitral, tanto en materia de procedimiento como sobre el fondo, serán adoptadas por mayoría de sus miembros. El tribunal podrá adoptar las medidas apropiadas para determinar los hechos. A petición de una de las Partes, podrá recomendar las medidas cautelares indispensables y las Partes en la controversia darán todas las facilidades necesarias para el desarrollo eficaz del procedimiento. Por este motivo, la ausencia o incomparecencia de una Parte en la controversia no interrumpirá el procedimiento. El tribunal podrá conocer de las reconvenciones directamente basadas en el objeto de la controversia y resolver sobre ellas. Salvo que el tribunal arbitral decida otra cosa en razón de las circunstancias particulares del caso, los gastos del tribunal, incluida la remuneración de sus miembros, serán sufragados a partes iguales, por las Partes en la controversia. El tribunal llevará una relación de todos sus gastos y presentará un estado final de los mismos. Además, toda Parte que tenga en el objeto de la controversia un interés de carácter jurídico que pueda resultar afectado por el laudo podrá intervenir en el proceso con el consentimiento del tribunal. El tribunal, finalmente, dictará su laudo en un plazo de cinco meses contados desde la fecha en que se haya constituido, a menos que juzgue necesario prolongar ese plazo por un período que no debería exceder de cinco meses. El procedimiento arbitral contenido en algún anexo se prevé en otras convenciones, como por ejemplo: el Protocolo II del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques; el anexo B del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre; el anexo A del Convenio de Barcelona, de 16 de febrero de 1976, de protección del Mar Mediterráneo; el anexo único de la Convención de 20 de mayo de 1988 sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos; los anexos VII y VIII de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982; el anexo II, parte 1 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992; y el anexo II del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998.

⁶² *Vid.* artículo 21 y anexo XIII de la Convención. Es necesario recordar que en los casos excepcionales, de cláusula impositiva, el detalle de la solución arbitral, como se ha mencionado anteriormente, se incluye en la misma cláusula. Este es el caso del artículo 32 de la Convención de París, de 22 de septiembre de 1992 sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico.

⁶³ Es el caso también del artículo 12 del Convenio relativo a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros, de 3 de diciembre de 1976; también, el artículo 15 del Convenio sobre la

No obstante, en la mayoría de tratados multilaterales de protección ambiental se establece como último medio de solución al alcance de las Partes la conciliación. La conciliación, si bien es un medio político de solución de controversias y por ende no obligatoria, esta despliega efectos vinculantes cuando que se ha prestado el consentimiento expreso a someterse a su jurisdicción. A petición de una de las Partes en la controversia se crea una Comisión de Conciliación, que esta compuesta por un número igual de miembros nombrados por cada Parte interesada y un Presidente elegido conjuntamente por los miembros nombrados por cada Parte. Las controversias entre más de dos Partes, aquellas que compartan un mismo interés nombrarán de común acuerdo sus miembros en la Comisión. Cuando dos o más Partes tengan intereses distintos o haya desacuerdo en cuanto a las Partes que tengan el mismo interés, nombrarán sus miembros por separado.

Si en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la solicitud de crear una Comisión de conciliación, las Partes no han nombrado los miembros de la Comisión, el Secretario General de las Naciones Unidas, a instancia de la Parte que haya hecho la solicitud, procederá a su nombramiento en un nuevo plazo de dos meses. Asimismo, si el Presidente de la Comisión de Conciliación no hubiera sido designado dentro de los dos meses siguientes al nombramiento de los últimos miembros de la Comisión, el Secretario General de las Naciones Unidas, a instancia de una Parte, procederá a su designación en un nuevo plazo de dos meses.

La Comisión de Conciliación tomará sus decisiones por mayoría de sus miembros. A menos que las Partes en la controversia decidan otra cosa, determinará su propio procedimiento. La Comisión formulará una recomendación que las Partes considerarán de buena fe. En ocasiones, el texto convencional hace remisión a un posterior establecimiento por parte de la Conferencia de las Partes de procedimientos adicionales relativos a la conciliación en un anexo sobre conciliación⁶⁴.

De todo esto, se observa que los tratados internacionales en materia de protección ambiental confieren prioridad a los medios políticos y dentro de estos, se prioriza la negociación. Se advierte, por lo tanto, un menor uso de los medios jurisdiccionales, junto con una complejidad creciente de las disposiciones de los

protección del Rin contra la contaminación química, de 3 de diciembre de 1976; o el artículo 10 del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, de 2 de noviembre de 1973; o el artículo 21 del Convenio sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, de 4 junio de 1974; o el artículo 18 del Convenio sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitats naturales en Europa, de 19 de septiembre de 1979, entre otros tratados.

tratados multilaterales que tienden a combinar mecanismos o a crear mecanismos *ad hoc* y casos de mecanismos obligatorios de solución de controversias.

2. Los medios de solución de controversias y el procedimiento de incumplimiento

Los tratados internacionales en materia ambiental más recientes prevén la existencia paralela de mecanismos de solución pacífica de controversias y de procedimientos de incumplimiento.

Los procedimientos de incumplimiento son mecanismos de control que tienen por objeto examinar y solucionar cuestiones relativas al cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente mediante la identificación de las causas del posible incumplimiento, la determinación de las posibles soluciones y el asesoramiento sobre la asistencia que debe prestarse para facilitar el cumplimiento.

Los procedimientos de incumplimiento se distinguen por: el carácter no contencioso, puesto que se basan en la cooperación entre las Partes de un tratado, mientras el Comité de Aplicación se dirige a favorecer el retorno a la situación de cumplimiento; el carácter no judicial, puesto que se basan en el interés de las Partes de asegurar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos comunes acordados en un tratado; y el carácter asistencial con el fin de solventar las dificultades que obstaculizan el pleno cumplimiento de las Partes.

Es decir, que, en un mismo tratado, el recurso tradicional de la solución de controversias se combina con la previsión de los mecanismos de control del cumplimiento⁶⁵. Ambos procedimientos se dirigen a tratar cuestiones relativas al cumplimiento y a intentar proporcionar una solución satisfactoria para la consecución de los fines convencionales⁶⁶.

⁶⁴ Vid. el anexo II, Parte 2 del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica.

⁶⁵ Vid. MARAUHN, T., "Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations", *cit. supra*, pp. 720 y ss. También, CHRISTIE, K. H., "Stacking the Deck: Compliance and Dispute Settlement in International Environmental Agreements", Policy Staff Paper, n.º 93/15, Department of Foreign Affairs and International Trade, December 1993, en http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/dfait/policy_papers/1993/93_15_e/93_15_e.html.

⁶⁶ Si en el caso de haberse resuelto el problema relativo al incumplimiento, la controversia aun persistiera, las Partes tienen a su disposición los medios de solución de controversias previstas en el tratado. En todo caso, ambos mecanismos pueden funcionar simultáneamente: el hecho que se haya iniciado un procedimiento de incumplimiento, no obsta para que las Partes en un tratado, que han sufrido alguna repercusión derivada del incumplimiento, acudan a un medio de solución de controversias con el fin de obtener una reparación del perjuicio sufrido. El recurso a los medios de solución pacífica de controversias puede darse en cualquier momento de desarrollo del procedimiento de incumplimiento, con excepción del caso en que la Parte que invoca algún medio de solución de controversias haya iniciado también un procedimiento de incumplimiento. En todo caso, esta Parte deberá esperar la valoración del Comité de Aplicación antes de recurrir a un medio de solución pacífica de controversias. En general, ante las dos posibles opciones, las Partes preferirán recurrir al Comité de Aplicación por tratarse de un órgano político cuyas discusiones no son *sub judice*, ni sus decisiones son *res judicata*.

Esta convivencia paralela y el posible recurso a ambos procedimientos plantea determinadas dificultades jurídicas para poder determinar la relación existente entre ambas categorías de mecanismos, es decir, se plantea poder determinar, por ejemplo, si existe o no una relación de jerarquía entre ambas o si son mutuamente excluyentes o si son complementarios; o también se puede plantear si el recurso a una de estas categorías viene condicionado por el tipo de incumplimiento, es decir, si el recurso a alguno de ellos presupone una violación previa de las disposiciones convencionales.

Generalmente, los diferentes regímenes existentes en materia ambiental conciben el control internacional sobre el cumplimiento como un recurso muy importante para evitar la proliferación de controversias en el seno de la comunidad convencional⁶⁷. En este sentido, el objetivo es doble. Por una parte, como ya se ha mencionado, evitar disputas entre los Estados Parte y, por otra, quizás el más importante, prevenir cualquier daño ambiental, surgido a raíz de algún eventual incumplimiento o de la existencia de una controversia que puede provocar la suspensión de lo dispuesto en un determinado tratado internacional, que versa sobre la protección de algún sector ambiental. Por este motivo, principalmente, los diferentes regímenes convencionales estiman que si falla el control, como último recurso, se prevén los distintos procedimientos de solución de controversias. Esto es así, en parte, porque el control internacional, como ya se ha mencionado, constituye una alternativa *soft* a los mecanismos internacionales de responsabilidad internacional tradicionales⁶⁸. La previsión dual entre procedimiento de incumplimiento y los mecanismos de solución pacífica de controversias es posible porque el procedimiento de incumplimiento se integra en una amplia categoría de procedimientos no contenciosos de prevención de las controversias⁶⁹, que combina

⁶⁷ Establecer que los mecanismos de solución de controversias son de carácter preventivo es, según FITZMAURICE y REDGWELL una afirmación simplista, puesto que los mecanismos de solución de controversias sólo se aplican *post factum*, cuando el daño al medio ambiente ya se ha producido. Sin embargo, se puede argumentar al respecto que la mera existencia de mecanismos de solución de controversias ya tiene cierto carácter preventivo en tanto que se aspira a la posibilidad de que el Estado injuriado pueda tener la posibilidad de recurrir a estos mecanismos. Vid. FITZMAURICE, M., REDGWELL, C., "Environmental Non-Procedures and International Law", *cit. supra*, pp. 41-42; y también HAFNER, G., "Should one fear the proliferation Mechanisms for the Peaceful Settlement of Disputes?", en CAFLISH, L. (ed.), *The Settlement of Disputes between States: Universal and European Perspectives*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, pp. 25-37.

⁶⁸ Vid. DUPUY, P. M., "International Control and State Responsibility", en VV.AA., *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, FS für K. Zemanek*, Berlín, 1994, pp. 307-318; también, KISS, A. CH., "Present Limits to the Enforcement of State. Responsibility for Environmental Damage", en FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, *op. cit.*, pp. 3-14.

⁶⁹ Vid. ADEDE, A. O., "Avoidance, Prevention and Settlement of International Disputes", *op. cit.*, pp. 52 y ss.; también, LOIBL, G., "Comment on the Paper of A. ADEDE", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, *op. cit.*, pp. 125 y ss.; *idem*, "Dispute Prevention and Possible Legal Instruments in the Field of the Environment", en *Österreichische Aussenpolitik Dokumentation Sondernummer*, "UN Green Helmets"; GRESHAM, Z. O., SCHURZ, J. M., "Dispute Avoidance and Dispute

métodos clásicos con procedimientos innovadores del cumplimiento como respuesta a la falta de ejecución de una obligación internacional⁷⁰. Además, el control internacional actúa sin necesidad de que se produzca una violación de la norma u obligación jurídica, ni una incriminación por incumplimiento.

En principio, las disposiciones sobre el arreglo de controversias no son un recurso alternativo a los procedimientos de incumplimiento, sino que complementan estas disposiciones encaminadas al cumplimiento de un acuerdo⁷¹. Por lo tanto, cuando no se prevé un procedimiento de incumplimiento, la situación constitutiva de incumplimiento puede reconducirse a una controversia entre las Partes y aplicar alguno de los mecanismos tradicionales de solución de controversias previstos en el texto convencional⁷². Esta posibilidad ha sido prevista ya por algún tratado internacional en materia ambiental. Por ejemplo, en la Convención de 1992 sobre la diversidad biológica se prevé que sin perjuicio del procedimiento de incumplimiento y siempre que se suscite una controversia entre las Partes contratantes en relación con la interpretación o aplicación del Convenio, las Partes interesadas pueden recurrir a los mecanismos de solución de controversias del artículo 27 de la Convención⁷³. No obstante esta posibilidad, no siempre va a poder garantizar la corrección o prevención del incumplimiento, sino tan sólo la resolución de un conflicto jurídico o de hecho entre los Estados Parte.

En la Convención sobre la contaminación atmosférica a larga distancia de 1979⁷⁴ por ejemplo, cuando a la Secretaría, con posterioridad a la elaboración de su informe anual, basándose en los informes estatales recibidos, no le es posible verificar los datos contenidos en los informes nacionales o de adoptar medidas, en

Resolution in International Environmental Agreements: An Introduction”, en *Environment and Trade*, nº. 9, 1994.

⁷⁰ Vid. CHINKIN, C., “Alternative Dispute Resolution under International Law”, en EVANS, M. (ed.), *Remedies in International Law. The International Dilemma*, Hart Publishing, Oxford, 1998, p. 128.

⁷¹ Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., *Law Making and Law-Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference*, op. cit., p. 141.

⁷² En este sentido, el primer párrafo de la decisión sobre el establecimiento de un procedimiento de incumplimiento en el ámbito del Protocolo de Montreal de 1987 establece de forma explícita que: “El presente procedimiento ha sido formulado de acuerdo con el artículo 8 del Protocolo de Montreal. Este se aplicará sin perjuicio de las disposiciones relativas a los procedimientos de solución de controversias establecidas en el artículo 11 de la Convención de Viena”. Vid. Decisión IV/5, reproducida en *Environmental Policy and Law*, 24/2/3, 1994, p. 133; también UNEP/OzL.Pro/WG.1/15/3, de 14 de mayo de 1997, párrafos 10 y ss. y también la Decisión IX/35 de la Novena Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal para la revisión del procedimiento de incumplimiento por el *Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts*, en UNEP/OzL.Pro.9/12, cit. supra.

⁷³ También se refiere a esta cuestión el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994. El artículo 7, párrafo 4 del Protocolo de Oslo de 1994 a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, sobre la reducción de emisiones de Azufre establece que “La aplicación del procedimiento de incumplimiento se llevará a cabo sin perjuicio de las disposiciones del artículo 9 del presente Protocolo”. El artículo 9 del Protocolo de Oslo establece un mecanismo detallado de solución de controversias.

⁷⁴ Vid. *ILM* nº. 18, 1979, pp. 1442 y ss.

caso que los informes sometidos sean inadecuados⁷⁵, sólo otro Estado Parte puede invocar un incumplimiento e iniciar un procedimiento de solución pacífica de controversias.

También la Convención para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre de 1974⁷⁶ se refiere a los mecanismos de solución pacífica de controversias para resolver cualquier violación de la Convención. La Comisión establecida por la Convención de París se convierte en un órgano conciliador, si así lo requiere alguna de las Partes, de acuerdo con el artículo 9. En este sentido, la Comisión no tiene funciones para abordar los incumplimientos de los Estados individualmente considerados, sino que de acuerdo con el artículo 16. A) de la Convención, la Comisión sólo ejerce una función de supervisión sobre la totalidad de la aplicación de la Convención de París en su conjunto.

De acuerdo con la Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación de 1989⁷⁷, la Secretaría puede ser informada por una Parte, que tiene razones para creer que otra Parte está incumpliendo la Convención. La respectiva información debe transmitirse a las Partes implicadas o todas las Partes, respectivamente. En este caso, la Conferencia de las Partes no tiene funciones en relación con el incumplimiento de las obligaciones jurídicas por los Estados Parte. El único mecanismo existente para poder responder a una posible infracción de la Convención es un recurso al mecanismo de la solución pacífica de controversias.

Todas estas cláusulas sobre los medios de solución de controversias hacen referencia a posibles litigios que puedan surgir entre las Partes en un tratado en relación con la interpretación o aplicación de sus disposiciones. Esta labor de auténtica interpretación de las disposiciones convencionales en una controversia entre las Partes se destina, generalmente, a la Conferencia de las Partes⁷⁸.

La interrelación entre los mecanismos de control del cumplimiento y los medios de solución de controversias se basa, como ya se ha mencionado anteriormente, en una relación de complementariedad de los segundos en relación con los primeros. La previsión de las dos categorías de medios, unos de control y

⁷⁵ Vid. SZÉLL, P., "The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance", *cit. supra*, pp.97-98.

⁷⁶ Vid. BURHENNE, W. E., (ed.), *International Environmental Law: Multilateral Treaties*, 8 volúmenes, Londres, 1996, pp. 974 y ss. Esta Convención fue enmendada en 1989 y sustituida por la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Nordeste Atlántico de 1992. *Vid. ibidem*, pp. 992 y ss.

⁷⁷ Vid. BURHENNE, W. E., (ed.), *International Environmental Law...*, *op. cit.*, pp. 989 y ss.

⁷⁸ Vid. CRAIK, A. N., "Recalcitrant Reality and Chosen Ideals: The Public Function of Dispute Settlement in International Environmental Law", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. X, nº. 2, 1998, pp. 551-580; y BUTLER, J. E., "The Establishment of A Dispute Resolution/Noncompliance Mechanism", en *ASIL Proceedings*, *cit. supra*, pp. 250-256.

otros de solución y su mutua interrelación, supone atribuir a las mismas instituciones intergubernamentales convencionales tanto el ejercicio de funciones de control en el marco de las convenciones relativas a la protección ambiental, como el ejercicio de funciones de solución de controversias, que pueden consistir en métodos formales e informales.

Esta interrelación y la posible simultaneidad entre el procedimiento de incumplimiento y los medios de solución pacífica de controversias suscitaron numerosos debates y controversias en el ámbito del Protocolo de Montreal de 1987⁷⁹. El artículo 8 del Protocolo prevé el establecimiento del procedimiento de incumplimiento: “Las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”. Este procedimiento, de acuerdo con el artículo 14 del Protocolo, se aplica sin perjuicio de los procedimientos de solución de controversias establecidos en el artículo 11 de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985⁸⁰. La regulación del artículo 11 del Convenio y del artículo 8 del Protocolo introduce la posibilidad de aplicar ambos mecanismos simultáneamente, puesto que el artículo 14 del Protocolo establece la relación del Protocolo con el Convenio cuando se refiere a que “Salvo que se disponga otra cosa en el presente Protocolo, las disposiciones del Convenio relativas a sus protocolos serán aplicables al presente Protocolo”. No obstante, el Protocolo de Montreal parece establecer una prioridad por los mecanismos de solución pacífica de controversias sobre el procedimiento de incumplimiento, cuando prevé una disposición abierta sobre el establecimiento del procedimiento de incumplimiento.

Las dificultades derivadas de esta interrelación entre ambos sistemas fueron apuntadas por el Grupo de Trabajo creado por la Reunión de las Partes en el

⁷⁹ Los debates tuvieron lugar durante las deliberaciones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el procedimiento de incumplimiento. *Vid.* SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

⁸⁰ El procedimiento consultivo multilateral establecido en el artículo 13 de la Convención marco sobre cambio climático también se establece, expresamente, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la solución de controversias previstas en el artículo 14 de la Convención marco sobre cambio climático de 1992. Como también se planteó en el Protocolo de Montreal la cuestión es saber si el recurso al artículo 13 requiere haber agotado antes la vía del artículo 14; o si un Estado puede recurrir, directamente, al artículo 14, sin recurrir antes que al artículo 13. La práctica al respecto ha consistido en que algunos Estados han favorecido la suspensión automática del artículo 13, cuando han invocado el artículo 14. Pero este no es necesariamente el efecto derivado de lo dispuesto en relación con el procedimiento consultivo multilateral, el cual hace referencia a que el procedimiento está separado y sin perjuicio de los mecanismos de solución de controversias del artículo 14. *Vid.* REDGWELL, C., “Non-Compliance Procedures and the Climate Change Convention”, en BRADNEE CHAMBERS, W. (ed.), *Global*

Protocolo de Montreal, en ocasión del establecimiento del procedimiento de incumplimiento⁸¹, sin que se pudiera llegar a ningún acuerdo sobre las relaciones entre ambos sistemas. La problemática principal se centró en decidir si se debía conceder prioridad a uno u otro mecanismo. En este sentido no se llegó a un acuerdo, ni se consideró apropiado diferir el procedimiento de incumplimiento de los mecanismos de solución de controversias. El resultado de estas deliberaciones derivó en la obligación de los Estados Parte involucrados en un caso de incumplimiento, llevado a cabo de acuerdo con el artículo 11 de la Convención, de informar a la Reunión de las Partes sobre los resultados del procedimiento, sobre la aplicación de sus resultados y sobre la aplicación de cualquier decisión de las Partes⁸².

Según el profesor KOSKENNIEMI, la relación jurídica existente entre el procedimiento de incumplimiento y los medios de solución pacífica de controversias en el ámbito del Protocolo de Montreal es una consecuencia de los derechos de las Partes alegados en la violación de sus obligaciones convencionales. De manera que la existencia paralela del procedimiento de incumplimiento y de los medios de solución de controversias supone que el Estado infractor se halle, potencialmente, sujeto a dos regímenes. En principio, según este profesor, nada impide la existencia y el desarrollo paralelo de ambos medios, excepto cuando la simultaneidad se produce en el desarrollo paralelo de un procedimiento de incumplimiento y el recurso judicial o arbitral. El conflicto jurisdiccional, en este caso, debe resolverse a favor del procedimiento de solución de controversias, cuya decisión, judicial o arbitral, resulta jurídicamente vinculante. De la preferencia por el medio de solución pacífica de controversias no debe deducirse la terminación del procedimiento de incumplimiento, sino su suspensión con el fin que el Comité de Aplicación realice una recomendación a la Conferencia de las Partes tomando en consideración la solución judicial o arbitral. Esta opción conlleva favorecer la solución basada en los “sticks”, es decir, por la suspensión de los derechos de la Parte infractora, frente a los “carrots”, es decir, los incentivos económicos y la asistencia en el cumplimiento⁸³.

En general, la prioridad de uno u otro mecanismo se determina en la práctica por la preferencia de las Partes a acudir a mecanismos más flexibles y menos

Climate Governance: Inter-linkages between the Kyoto Protocol and other Multilateral Regimes, UNU/GEIC/IAS 1998, Capítulo 3, pp. 13-26.

⁸¹ Vid. SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, *cit. supra*, pp. 102 y ss.

⁸² Vid. párrafo 12 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal de 1987, *cit. supra*.

⁸³ Vid. KOSKENNIEMI, M., “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol”, *cit. supra*, pp. 123-162.

confrontativos que la solución arbitral o judicial. Las Partes, en general, se muestran reticentes a acudir a mecanismos de solución de controversias de carácter obligatorio y además, el carácter bilateral de estos mecanismos no resuelve las infracciones de obligaciones de ámbito multilateral⁸⁴.

El procedimiento de incumplimiento requiere que las Partes implicadas informen a la Conferencia de las Partes sobre los resultados de los procedimientos adoptados por el artículo 11 de la Convención en relación con un posible incumplimiento, sobre la aplicación de los resultados y sobre la aplicación de cualquier decisión de las Partes siguiendo el párrafo 9, relativo a la recomendación adoptada en el procedimiento de incumplimiento⁸⁵. El párrafo 13 permite a la Reunión de las Partes adoptar esta recomendación durante el desarrollo de los medios de solución de controversias⁸⁶.

Las diferencias principales entre el procedimiento de incumplimiento y los medios de solución de controversias se centran, fundamentalmente, en su carácter y su objetivo. Respecto al carácter, los medios de solución pacífica de controversias enfrentan a las partes y, en ocasiones, supone la introducción de un tercero *inter pares*,⁸⁷ mientras que en los procedimientos de incumplimiento, el control del transcurso del procedimiento está en manos de las Partes, a través de sus representantes en las Conferencias de las Partes de los tratados internacionales. El carácter de los procedimientos de incumplimiento es menos formal que el recurso a algunos de los medios de solución de controversias y se constituye como un control diplomático.

⁸⁴ Sobre esta cuestión, *vid.* SZÉLL, P., "Implementation Control: Non-compliance Procedure and Dispute Settlement in the Ozone Regime", en *Österreichische außenpolitische Dokumentation. Special Issue "The Ozone Treaties and their influence on the building of International Environmental Regimes*, W. LANG (ed.), 1996, pp. 43-50.

⁸⁵ *Vid.* Párrafo 12 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal.

⁸⁶ Este ejemplo ayuda a observar que la pretendida confusión se produce más en el ámbito práctico que en el teórico, puesto que los Estados en ocasiones, conscientemente, intentan derivar las cuestiones de incumplimiento a través de mecanismos flexibles y de solución no vinculante. En todo caso, se pueden establecer unas diferencias, pero también similitudes, entre ambos mecanismos. Las confusiones entre ambos procedimientos también se han producido en el ámbito, por ejemplo, de la Convención sobre el cambio climático, de 1992. Las disposiciones relativas al procedimiento de incumplimiento incluidas en el Protocolo de Kioto coexisten con las disposiciones sobre la solución de controversias y con el Procedimiento Multilateral consultivo de la Convención. Sobre esta cuestión, *vid.* WERKSMAN, J., "Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a 'Flexible' Regime", en *Yearbook of International Environmental Law*, *cit supra*, pp. 48 y ss.

⁸⁷ Esto es particularmente cierto en casos de solución obligatoria mediante terceros, como se establece, *inter alia*, en el artículo 32 de la Convención de París de 1992 sobre el medio marino del Nordeste Atlántico. De acuerdo con esta disposición, el inicio de un procedimiento de solución de controversias no depende de un acuerdo común entre las Partes implicadas en la controversia, sino que puede iniciarse a petición de cualquier Parte en la Convención. Aunque debe admitirse, sin embargo, que esta posibilidad es, en la práctica, excepcional. En cambio el artículo 11 de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono prevé la necesidad de un acuerdo previo para iniciar los procedimientos de solución de controversias previstos en la Convención.

Respecto al objetivo, los medios de solución pacífica de controversias suelen dirigirse a resolver una diferencia de hecho o de derecho, en materia ambiental. En cambio, el objetivo de los procedimientos de incumplimiento es el de prevenir confrontaciones y tiene un carácter conciliador con el fin de facilitar el cumplimiento, sin necesidad que exista una controversia⁸⁸. Este carácter conciliador, no confrontativo y cooperativo derivan de la consideración de que en la mayor parte de casos de incumplimiento no derivan de una actitud maliciosa de los Estados, sino de dificultades o deficiencias administrativas, económicas y tecnológicas. Este procedimiento tiene una filosofía constructiva basada en la asistencia de las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones.

Las similitudes existen, precisamente, por la coexistencia de ambos en un mismo tratado ambiental multilateral, es decir, ambos mecanismos pueden potenciar el respeto de las obligaciones convencionales y la conformidad del comportamiento de los Estados Partes con estas obligaciones. No obstante, como se ha observado anteriormente, los medios de solución de controversias se presentan como un medio suplementario de persuasión y corrección del incumplimiento de los tratados ambientales multilaterales⁸⁹, mientras que los procedimientos de incumplimiento tienen como principal función la asistencia y la promoción del cumplimiento.

Por otra parte, el objetivo de las actuaciones de control basada en el análisis de unos hechos conforme a unas pautas o directrices protojurídicas permite delimitar los ámbitos respectivos del control y de la solución pacífica de controversias, puesto que el objetivo en este último caso es el de pacificación, a través del cual se puede potenciar el respeto del Derecho, pero no se perfila como el objetivo principal la supervisión de un comportamiento.

La operatividad paralela de los procedimientos de incumplimiento y de los medios de solución de controversias ha generado alguna crítica doctrinal, sobre todo en lo que se refiere al Protocolo de Montreal. Algún autor como

⁸⁸ Esta complementariedad entre los mecanismos de solución de controversias y los procedimientos de incumplimiento se manifiesta, precisamente, en este carácter preventivo del procedimiento de incumplimiento. El procedimiento de incumplimiento puede ser un mecanismo para prevenir el origen de las controversias en materia ambiental. Esto no quiere decir que los procedimientos de incumplimiento operen siempre antes de los mecanismos de solución de controversias, pueden operar antes pero incluso simultáneamente, proporcionando una solución contemporánea a la propuesta por el medio de solución que pueda desarrollarse. De manera que de acuerdo con este argumento la línea lógica de realización de estos mecanismos sería: en primer lugar, acceder al procedimiento de incumplimiento y en segundo lugar, a los medios de solución de controversias. Vid. SAND, P., *Effectiveness of International Environmental Treaties*, Grotius, Cambridge, 1992; también, ADEDE, A., "Management of Environmental Disputes: avoidance versus Settlement", en LANG, W., (ed.), *Sustainable Development and International Law*, op. cit., p. 117.

⁸⁹ Vid. SANDS, P., "International Environmental Litigation and its Future", en *University of Richmond Law Review*, n.º. 32, 1999, pp. 1636 y ss.

KOSKENNIEMI entiende que el procedimiento de incumplimiento debería enmendarse con el fin de proceder a su conclusión antes de proporcionar a las Partes la posibilidad de iniciar los mecanismos de solución de controversias⁹⁰. De esta manera, se podría delimitar claramente la relación de complementariedad entre ambos medios. Otra posibilidad sería el establecimiento de un régimen que exija primero a las Partes agotar los procedimientos de solución de controversias convencionales. Dada la dificultad de reconciliar los mecanismos de control del cumplimiento y los medios tradicionales de solución de controversias en un solo instrumento, es relevante tener en cuenta que el Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal ha solicitado a la Reunión de las Partes que se analice la relación entre el incumplimiento y los medios de solución de controversias previstos en la Convención de Viena⁹¹.

C) El control y la responsabilidad internacional

La responsabilidad internacional, en su planteamiento más clásico, es la nueva relación jurídica que se genera entre el sujeto autor de un hecho ilícito internacional y el sujeto o sujetos lesionados por el mismo; opera a partir del incumplimiento y constituye una respuesta a un daño jurídico. En cambio, el control internacional es el conjunto de mecanismos que se orientan a garantizar de manera continuada el cumplimiento de las obligaciones de prevención, verificando que las conductas estatales se acomoden a sus exigencias. El ejercicio del control se desarrolla en un momento intermedio y constituye una categoría autónoma de la responsabilidad por sus rasgos, claramente garantistas del cumplimiento de las obligaciones internacionales y del respeto de las normas, asociando a una eventual violación una medida de carácter político, moral o jurídico, pero, en cualquier caso, desfavorable para el sujeto infractor.

Tanto los mecanismos de control, como la responsabilidad internacional son procedimientos que se refieren a una posible situación de incumplimiento⁹². No obstante, sus principales diferencias se centran en sus finalidades, en su ejercicio y en sus resultados.

⁹⁰ Vid. KOSKENNIEMI, M., "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", *cit. supra*, pp. 123-134. BOYLE y BIRNIE no conciben los mecanismos de control sobre el cumplimiento y los mecanismos de solución de controversias como diferentes. Es más, el procedimiento de incumplimiento se analiza, en su obra, en el apartado correspondiente a los medios de solución de controversias, aportando así una mayor confusión. Vid. BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and Environment*, *op. cit.*, pp. 177-178.

⁹¹ Vid. THOMAS-NURUDDIN, S., *Saving the Ozone: Monitoring and Ensuring Compliance under the Vienna Convention and the Montreal Protocol*, New York University School of Law, Centre for International Studies, 1996, pp. 24 y ss.

⁹² Vid. LANG, W., "Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities", *cit. supra*, p. 685.

Los mecanismos de control tienen como principal función la prevención del incumplimiento y la promoción del cumplimiento de las normas jurídicas. La responsabilidad, en cambio, mediante determinados dispositivos normativos, incluso coercitivos, tiene como finalidad la reparación adecuada del perjuicio causado por la infracción de la norma primaria. La responsabilidad internacional responde al término *enforcement* que se entiende como el conjunto de acciones coercitivas llevadas a cabo por los Estados o instituciones internacionales⁹³ con el objetivo de inducir o compeler a otros Estados a cumplir con las obligaciones ambientales que han asumido internacionalmente a través de los tratados internacionales. Lo que se entiende por cumplimiento forzoso o *enforcement* es la reacción, permitida por el Derecho internacional, a una situación de incumplimiento. Se debe tener en cuenta que el cumplimiento no es una situación estática, sino que constituye un proceso continuado, sobre el cual la actitud del Estado en relación con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales ambientales puede variar⁹⁴.

El ejercicio del control opera en un momento previo de la constatación del incumplimiento, a partir de la cual se puede generar la responsabilidad internacional de un Estado. En cambio, el ejercicio del mecanismo de la responsabilidad internacional se produce como consecuencia del incumplimiento.

Por último, la respuesta de los mecanismos de control a las situaciones de incumplimiento más que buscar la responsabilidad, la reparación, la represión del culpable, se pretende prevenir esta, disuadir de su comisión o, si ya se ha producido, ayudar al culpable a que no reincida en el futuro. Buena prueba de ello es que los mecanismos de control se articulan mediante procedimientos asistenciales, que contemplan la aprobación de ayudas financieras y de transferencia de tecnología de unos Estados Partes a otros con el propósito de evitar violaciones de las normas acordadas. También se utilizan eufemismos, como el de “no cumplimiento”, para no hablar de “violación”, de hecho ilícito y así evitar las connotaciones de carácter contencioso y acusatorio, propios de la responsabilidad internacional. La constatación de irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales relativas a la protección ambiental se salva a través de mecanismos de asistencia financiera y tecnológica

⁹³ En el ordenamiento jurídico internacional sólo algunas instituciones gozan de poderes de aplicación forzosa, como el Consejo de Seguridad, que posee la facultad de adoptar medidas coercitivas para forzar el respeto a la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

⁹⁴ Vid. BROWN WEISS, E., “Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements”, en *Environmental Policy and Law*, n.º. 4, 1997, p. 297.

post-violación, no con el fin de obtener una ejecución forzosa del acuerdo por parte de quien no respetó, sino de facilitar la corrección del incumplimiento.

En el ámbito de la protección internacional del medio ambiente, la responsabilidad internacional sólo surge como último remedio y con claras connotaciones de castigar al autor de un “hecho ilícito internacional”. No obstante, en el ámbito ambiental, el origen de la responsabilidad internacional puede estar en la existencia de un hecho ilícito internacional (responsabilidad absoluta), en un perjuicio derivado de actividades no prohibidas por el Derecho internacional (responsabilidad objetiva) y en la responsabilidad civil (responsabilidad por culpa)⁹⁵.

La responsabilidad internacional por hecho ilícito internacional, de acuerdo con el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional del Estados por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado en 2001 por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, requiere la posibilidad de atribución a un Estado de un hecho no conforme con una obligación internacional en vigor y sin circunstancias excluyentes de la ilicitud. En el ámbito ambiental, sin embargo, la figura de la responsabilidad internacional tropieza con dificultades como la imprecisión del contenido de las obligaciones ambientales presuntamente violadas, la difícil atribución al Estado del comportamiento de particulares, el difícil establecimiento de la relación causal y la identificación del Estado responsable del incumplimiento, la difícil valoración del daño causado o incluso, la difícil determinación de la legitimación para reclamar los daños causados en espacios no sometidos a jurisdicción estatal⁹⁶. Por todo ello, y como apunta DUPUY, la responsabilidad por hecho ilícito del Derecho internacional general, “... se encuentra en ocasiones en estos casos si no apartada, sí marginada” por los procedimientos de control que combinan la cooperación, la asistencia y la sanción disuasoria⁹⁷ y resultan más adecuados para tratar los problemas de aplicación o de incumplimiento relativos al medio ambiente.

⁹⁵ Vid. Institut de Droit international, Session de Strasbourg – 1997, “La responsabilité en droit international en cas de dommages causés à l’environnement”(Huitième Commission, Rapporteur : M. Francisco Orrego Vicuña).

⁹⁶ Vid. ORREGO VICUÑA, F., “Current trends in international responsibility for environmental harm”, en KOUFA, K. (ed.), *Protection of the Environment for the new Millenium*, Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, Sakkoulas Publications, Atenas, 2002, pp. 127-182.

⁹⁷ Vid. DUPUY, P. M., “Où en est le Droit international de l’environnement à la fin du siècle”, en *RGDIP*, n.º. 4-101, 1997, pp. 873-903. También, FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Dordrecht, 1991; ORREGO VICUÑA, F., “State Responsibility, Liability and Remedial Measures under International Law: New Criteria for Environmental Protection”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental Change and International Law: New Challenge and Dimensions*, Tokio, 1992, pp. 124 y ss.; GEHRING, T., JACHTENFUCHS, M., “Liability for Transboundary Environmental Damage: towards a General Liability Regime?”, en *EJIL*, 1993, pp. 92 y ss.; BARBOZA, J. A., “International Liability for the injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law

Un terreno particularmente relevante de la responsabilidad internacional en el ámbito de la protección del medio ambiente es el que se basa en el principio fundamental *sic utere tuo ut alienum non laedas*, recogido en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y el Principio 2 de la Declaración de Río de 1992,⁹⁸ según el cual los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional. El Principio 22 de la Declaración de Estocolmo consagra además la invitación a los Estados para "... cooperar para el desarrollo del Derecho internacional en relación con la responsabilidad y la indemnización a las víctimas de la contaminación y de otros daños ecológicos...".

Sobre la base de esta nueva orientación, los trabajos codificadores de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), iniciados en 1983⁹⁹, se ocupan

and Protection of the Environment", en *RCADI*, vol. III, 1994, pp. 291 y ss.; LEFEBER, R., *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, La Haya, 1996; DIEZ DE VELASCO, M., "Quelques observations au sujet des problèmes de réglementation internationale de la responsabilité pour les atteintes à l'environnement", en *Hector Gros Espiell Amicorum Liber*, vol. I, Bruselas, 1997, pp. 253 y ss.; WOLFRUM, R., "Liability for Environmental Damage: Means to Enforce Environmental Standards?", en WELLENS, K. (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, La Haya, 1998, pp. 565 y ss.; LARSSON, M. L., *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*, La Haya, 1999; WOLFRUM, R., LANGENFELD, C., *Environmental Protection by Means of International Liability Law*, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 1999, pp. 3 y ss.; AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droits des particuliers*, Helbing & Lichtenhahn, Basilea, Ginebra y Munich, 2001; CHURCHILL, R. R., "Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems and Prospects", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 12, 2001, pp. 3-41; SCOVAZZI, T., "State Responsibility for Environmental Harm", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 12, 2001; BOWMAN, M., BOYLE, A. (eds.), *Environmental Damage in International and Comparative Law. Problems of Definition and Valuation*, Oxford University Press, Oxford, 2002; BOYLE, A. E., "Globalising Environmental Liability: the Interplay of National and International Law", en *Journal of Environmental Law*, vol. 17, n.º 1, 2005, pp. 3-26; WOLFRUM, R., LANGENFELD, C., MINNEROP, P., *Environmental liability in International Law*, Towards a coherent conception; Research Report 202 18 148 E. Schmidt, Berlín, 2005 y PIGRAU SOLÉ, A., "Responsabilidad internacional de los Estados por daños al medio ambiente", en ALONSO GARCÍA, E., LOZANO CUTANDA, B. (DIR.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, ed. Iustel, Madrid, 2006, pp. 1105-1118.

⁹⁸ *Vid.* Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972 y Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, ambas *cit. supra*.

⁹⁹ De acuerdo con su función de codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional, prevista en los artículos 1.1 y 15 de su Estatuto, UN-Doc. A/CN.4/4/Rev.2. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 56/82, de 12 de diciembre de 2001, pedía a la CDI que en su próxima sesión reanudase el examen de los aspectos del tema relacionados con la responsabilidad por actos no prohibidos. A tal efecto, la CDI en su 54º periodo de sesiones estableció un Grupo de Trabajo encargado de examinar la segunda parte del tema, y por tanto las cuestiones relacionadas con la responsabilidad derivada de la existencia de un daño aun cuando el Estado haya cumplido con las obligaciones de prevención que le incumben. *Vid.* Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 54º periodo de sesiones (2002). Asamblea General. Documentos Oficiales, 57º Período de sesiones, Suplemento n.º 10 (A/57/10), Naciones Unidas, Nueva York, 2002, pp. 205-211. Sobre los trabajos de la CDI, *vid.* PISILLO MAZZESCHI, R., "Le Nazione Unite e la codificazione della responsabilità per danno ambientale", en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n.º 2, 1996, pp. 371-386; MCCAFFREY, S. C., "The

exclusivamente de la responsabilidad de indemnización por las consecuencias físicas que constituyen daños transfronterizos sensibles causados por actividades no prohibidas por el Derecho internacional¹⁰⁰. En este sentido, la práctica internacional ha demostrado ser reticente a aceptar un régimen de responsabilidad objetiva¹⁰¹, también denominada responsabilidad “por riesgo” o “por daños” porque conecta directamente la responsabilidad internacional del Estado con los daños al medio ambiente. Esta relación obedece a la existencia de una peligrosidad inherente a ciertas actividades a las que se añade una garantía extraordinaria que asegura la reparación de los daños resultantes de ciertas actividades no prohibidas por el Derecho internacional, pero ecológicamente peligrosas¹⁰². Su aplicación exige una relación de causalidad material sin que deba mediar culpa o negligencia del Estado autor del daño. Como consecuencia del carácter absoluto de esta responsabilidad se excluye la consideración de eventuales causas de exoneración, de manera que, producido el daño ecológico el Estado tiene la obligación de responder, por lo que la reparación puede ser total¹⁰³. Sobre la base de criterios de

work of the International Law Commission relating to transfrontier environmental harm”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 20, 1988, pp. 715-731; HAFNER, G., PEARSON, H. L., “Environmental Issues in the Work of the International Law Commission”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 11, 2000, pp. 23 y ss.; y BARRIONUEVO ARÉVALO, L., “The work of the International Law Commission in the field of International Environmental Law”, en *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2005, vol. 32, n.º. 3, pp. 493-507.

¹⁰⁰ Sobre esta cuestión, JENKS, W., “Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law”, en *RCADI*, vol. 177-I, 1966, pp. 105-2000; KELSON, “State Responsibility and the Abnormally Dangerous Activity”, en *Harvard Law Journal*, 1972, pp. 197 y ss.; CAHIER, P. R., “Le problème de la responsabilité pour risque en droit international”, en IUHEI, *Les relations internationales dans un monde en mutation*, Ginebra, 1977, pp. 432 y ss.; TORRES UGENA, N., “Responsabilidad internacional y contaminación del medio ambiente”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º. 68, 1983, pp. 109-142; y SCOVAZZI, T., “State Responsibility for Environmental Harm”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 12, 2001, pp. 43-67.

¹⁰¹ En este sentido, “Las normas de Derecho Internacional pueden también establecer que quede comprometida la responsabilidad objetiva (“strict”) del Estado sobre la única base de daño o lesión (...). La no-adopción por el Estado de normas y controles apropiados de acuerdos con régimen medioambiental, incluso si en sí misma no constituye violación de una obligación, puede originar su responsabilidad si el daño se produce como una consecuencia, incluyendo el daño causado por operadores bajo su jurisdicción o control”. *Vid.* IDI, art. 4 de la Resolución adoptada el 4 de septiembre de 1997, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, 1997, 67-I, pp. 479 y ss.

¹⁰² El incidente del pesquero japonés *Lucky Dragon* en 1954 los Estados Unidos de pagar 2 millones de dólares en concepto de compensación por los daños causados por la radioactividad, derivada de las pruebas nucleares americanas en la zona del Pacífico, a 53 pescadores del barco japonés *Lucky Dragon*, uno de los cuales resultó muerto. En este caso, los Estados Unidos no aceptaron su responsabilidad, pero hicieron una compensación voluntaria o “graciosa”. *Vid.* Settlement of Japanese Claims for Personal and Properties Damages Resulting from Nuclear Tests in the Marshall Islands in 1954, de 4 de enero de 1975, TIAS, n.º. 3160. También el accidente del satélite Cosmos 954 soviético en 1979 que produjo la caída de residuos radiactivos sobre la Tierra, principalmente en Canadá. El Gobierno de la URSS aceptó la reclamación canadiense, basada en la idea de la responsabilidad “absoluta” o “estricta” y pagó 2,5 millones de dólares como indemnización. *Vid.* NANDA, V., “The Establishment of International Standards for Transnational Environmental Injury”, en *Iowa Law Review*, n.º. 60, 1975, pp. 1089-1125 y GOLDIE, L. F. E., “International Principles of Responsibility for Pollution”, en *Columbia Journal of Transnational Law*, n.º. 9, 1970, pp. 283-309.

¹⁰³ Como ha subrayado PISILLO MAZZESCHI, las obligaciones de los Estados aparecen como obligaciones típicas de protección del medio ambiente, que requieren un comportamiento activo del

justicia y equidad, ningún Estado debe pagar los daños ambientales derivados de riesgos extraordinarios creados por otros Estados. Se trata de establecer un equilibrio compensatorio entre los intereses contrapuestos de quienes quieren realizar actividades ecológicamente peligrosas y quienes buscan una garantía frente a sus eventuales consecuencias perjudiciales¹⁰⁴.

A partir de 1992, la CDI separa la responsabilidad (*responsability*) propiamente dicha de la prevención de los daños transfronterizos (*liability*) y el 2 de agosto de 2001, la CDI aprobó en su 53º período de sesiones el “Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”¹⁰⁵, elaborado por el relator especial el Sr. Pemmaraju Sreenivasa Rao y que codifica principios y normas procedimentales de prevención de daños transfronterizos. El origen de este régimen de responsabilidad se encuentra en la realización de actividades no prohibidas por el Derecho internacional pero que entrañan el riesgo de causar, por sus consecuencias físicas, un daño transfronterizo sensible a las personas, los bienes o al medio ambiente. Es decir, existe en esta responsabilidad un daño material, pero no necesariamente un daño jurídico. En cambio en la responsabilidad por hecho ilícito identifica el daño jurídico con el daño material. Por este motivo, el Proyecto se centra en la obligación de prevenir el daño, a diferencia de los anteriores Proyectos basados en la obligación de reparación del daño. La CDI adoptó también, en 2004, el Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en el caso de daño resultante de actividades peligrosas¹⁰⁶ como respuesta a la responsabilidad internacional en el caso de pérdidas derivadas del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.

En este sentido, la dificultad más importante es distinguir entre el control internacional y la responsabilidad por incumplimiento de la obligación de prevenir daños transfronterizos. Ambas figuras se hallan interrelacionadas, en el sentido que si el origen de la responsabilidad internacional se encuentra en una violación de una norma jurídica, el control internacional de la legalidad de una acción u omisión del Estado es el instrumento para determinar la existencia de la violación, prerequisite para generar la responsabilidad. La responsabilidad es el instrumento

Estado para asegurar su prevención o represión y cuya ausencia determina su responsabilidad por omisión. Vid. PISILLO MAZZESCHI, R., “Forms of International Responsibility for Environmental Harm”, en FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Londres, 1991, pp. 15 y ss.

¹⁰⁴ Vid. DUPUY, P. M., “La réparation des dommages causés aux nouvelles ressources naturelles”, en *ADI Colloque, Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, 1982, pp. 432-441.

¹⁰⁵ Vid. CDI, Informe de trabajo de su 53º sesión (del 23 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de agosto de 2001), AGNU, Suplemento n.º. 10, A/56/10.

¹⁰⁶ Vid. A/CN.4/L.662, de 15 julio de 2004. Este Proyecto fue adoptado definitivamente en la 58º sesión de la CDI de 2006 (A/61/10). También consultar el Proyecto en *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.

principal para la compensación de pérdidas o reparación de daños, pero al mismo tiempo, es un instrumento legal para la sanción de violaciones del Derecho internacional público que se ha convertido, en ocasiones, en arbitrario e insatisfactorio como instrumento para conseguir una aplicación más eficaz del Derecho internacional¹⁰⁷. La misma evolución del control internacional ha contribuido a desarrollar la responsabilidad internacional, pero a su vez, el control internacional puede activar la institución de la responsabilidad internacional¹⁰⁸.

La distinción entre ambas figuras se establece, básicamente, en el objeto. Este tipo de responsabilidad se aplica a las actividades no prohibidas por el Derecho internacional¹⁰⁹ que entrañan el riesgo de causar, por sus consecuencias físicas, un daño transfronterizo sensible¹¹⁰. Según la Comisión de Derecho

¹⁰⁷ Sobre esta cuestión, LEFEBER, R., *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 1996.

¹⁰⁸ Vid. DUPUY, P.- M., "International Control and State Responsibility", *op. cit.*, pp. 307- 312 y ss. También sobre esta cuestión, vid. AKEHURST, M. B., "International Liability for Injurious Consequences arising out of Acts not Prohibited by International Law", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 16, 1985, pp. 3-16; BOYLE, A. E., "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A necessary distinction?", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39 (1990), pp. 1-25; ZEMANEK, K., "State Responsibility and Liability", en LANG, W., NEUHOLD, H., ZEMANEK, K. (eds.), *Environmental Protection and International Law*, 1991, p. 197; RAO, P. S., Segundo Informe sobre la prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas, UN-Doc. A/CN.4/501, párrafos 35 a 37; y HANQIN, X., *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

¹⁰⁹ En el texto del Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas se había propuesto especificar estas actividades en una lista anexa a los artículos que podía aumentar o reducir en el futuro según fuera necesario. Sin embargo, se estima que la especificación de actividades en una lista anexa a los artículos no deja de presentar problemas y que, desde el punto de vista funcional, no es esencial. Es probable que una lista de ese tipo sea incompleta y que periódicamente pierda vigencia a causa de la rápida evolución de la tecnología. Además, con excepción de ciertas actividades extremadamente peligrosas que son en su mayoría objeto de reglamentación especial, a saber, las relacionadas con la tecnología nuclear o con el espacio ultraterrestre, el riesgo que entraña una actividad depende principalmente de la aplicación de que se trate, del contexto específico y del modo de operación. Se estima, en consecuencia, que una lista genérica no podría abarcar esos elementos. *Ibid.*, p. 422. Además, algunas convenciones regionales ya regulan estas actividades y establecen obligaciones de prevención: por ejemplo, la Convención para la prevención de la contaminación marina procedente de fuentes terrestres de 1974; el Protocolo del Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976; o el anexo I de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo de 1991. En esta Convención, por ejemplo, se señalan varias actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente, como las refinerías de petróleo, las centrales térmicas, las instalaciones en que se producen combustibles nucleares enriquecidos, etc., y respecto de las cuales es preciso realizar una evaluación del impacto ambiental de conformidad con la Convención. También el Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del mar Báltico de 1974; la Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales de 1992; o el anexo II de la Convención sobre responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente de 1993.

¹¹⁰ Según el Preámbulo del Texto del Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas esta responsabilidad se basa en la convicción de que "... la libertad de los Estados de realizar o permitir actividades en su territorio o en otros lugares bajo su jurisdicción o control no es ilimitada". Según el artículo 3 de este Proyecto "El Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo". Con este fin, el artículo 5 establece que "Los Estados interesados adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias, incluido el establecimiento de mecanismos de vigilancia apropiados, para aplicar las disposiciones de los presentes artículos". Vid. Proyecto de

Internacional esta responsabilidad alcanza toda actividad peligrosa o extremadamente peligrosa que entrañe un riesgo de causar un daño transfronterizo sensible¹¹¹. El alcance de esta responsabilidad permite al Estado que pueda resultar afectado por una actividad que entrañe riesgo de causar un daño transfronterizo sensible exigir al Estado de origen que cumpla las obligaciones de prevención, aunque la actividad en sí no esté prohibida.

En cambio, el objeto del control es más amplio puesto que se dirige a todo tipo de comportamiento relacionado con la aplicación, entrañe peligrosidad o no, con o sin riesgo, con o sin efectos transfronterizos¹¹².

Si bien ambas figuras se basan en el principio de prevención¹¹³, en el control internacional el efecto preventivo perseguido es distinto puesto que no se refiere a evitar un daño o un riesgo¹¹⁴, sino que pretende evitar cualquier comportamiento contrario al orden jurídico establecido¹¹⁵. La actividad de prevención que implica

artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *cit. supra*, pp. 410, 411 y 412.

¹¹¹ *Vid.* Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *cit. supra*, pp. 421-422.; y Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, Suplemento n.º. 10 (A/32/10), párrafo 17.

¹¹² El artículo 2 del Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas entiende que un “riesgo de causar un daño transfronterizo sensible” abarca los riesgos que se presentan como una alta probabilidad de causar un daño transfronterizo sensible y una baja probabilidad de causar un daño transfronterizo catastrófico. En definitiva, se refiere al efecto combinado de la probabilidad de que se produzca un accidente y de la magnitud de los efectos perjudiciales. *Ibid.*, p. 429.

¹¹³ La prevención de los daños transfronterizos al medio ambiente, a las personas y a los bienes ha sido aceptada como principio importante en muchos tratados multilaterales sobre la protección del medio ambiente, los accidentes nucleares, los objetos espaciales, los cursos de agua internacionales, la ordenación de los residuos peligrosos y la prevención de la contaminación marina.

¹¹⁴ En cierto modo, el establecimiento de este tipo de responsabilidad ha sido tributario, en gran medida de la evolución del Derecho internacional del medio ambiente y de su influencia en el ordenamiento jurídico internacional en general. El Grupo de Expertos en Derecho Ambiental de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo destacó la cuestión de la prevención. El texto del artículo 10 recomendado por el Grupo con respecto a los recursos naturales transfronterizos y a las repercusiones en el medio ambiente es el siguiente: “Sin perjuicio de los principios enunciados en los artículos 11 y 12, los Estados impedirán o reducirán toda consecuencia transfronteriza para el medio ambiente o todo peligro significativo derivado de ella que cause un daño importante que no sea menos o insignificante”. *Vid. Environmental Protection and Sustainable Development – Legal Principles and Recommendations*, aprobado por el Grupo de Expertos en Derecho Ambiental de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff, 1986, p. 75. También se señaló que la obligación de no causar daños importantes podía derivarse de la práctica no convencional de los Estados, así como de las declaraciones formuladas individual o colectivamente por los Estados.

¹¹⁵ La prevención, según el Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, se refiere a la fase anterior a la situación en que ya se ha producido efectivamente un daño o un perjuicio sensible que requiere que los Estados interesados apliquen medidas correctivas o de indemnización y que a menudo comprende cuestiones relativas a la responsabilidad. *Cit. supra*, p. 417. En este sentido, la prevención del daño transfronterizo dimanante de actividades peligrosas es un objetivo en el que se hace mucho hincapié en el Principio 2 de la Declaración de Río (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992, *cit. supra*) y que la Corte Internacional de Justicia confirmó en su opinión consultiva sobre la legalidad del uso o de la amenaza del uso de las armas nucleares de 1996

el ejercicio del control internacional es mucho más amplia y permanente, en cambio la prevención que pretende la responsabilidad por riesgo es puntual y dirigida a una determinada actividad o situación que reúne una alta probabilidad de ocasionar un daño ambiental.

El control internacional en materia ambiental desarrolla una función claramente garantista del logro de los objetivos convencionales de protección ambiental y de evitar toda irregularidad en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales. La responsabilidad internacional sólo puede garantizar una indemnización a las víctimas de daños ambientales, sin que esta garantía se extienda a la reparación del bien ambiental jurídicamente protegido. En este sentido, se puede afirmar que el fundamento teórico y jurídico de la responsabilidad no se centra ya solamente en la violación de una obligación internacional, sino también en el establecimiento de una garantía jurídica de reparación de los posibles daños resultantes de ciertas actividades no prohibidas, pero ecológicamente peligrosas.

La inadecuada respuesta que genera la responsabilidad internacional en el ámbito ambiental plantea la necesidad de establecer mecanismos alternativos que aseguren una protección más eficaz al medio ambiente. La responsabilidad internacional no presenta el grado de flexibilidad que permite el ejercicio del control internacional, que permite la aplicación del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, adoptando un carácter más asistencial, que sancionador y permite considerar la llamada “justicia ambiental”. El control no tiene carácter contencioso.

La responsabilidad internacional derivada de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas se basa, fundamentalmente, en el hecho internacionalmente ilícito, es decir, en la violación de la obligación internacional de prevención y de diligencia debida. Es decir, el deber principal del Estado es prevenir los daños transfronterizos sensibles y, únicamente, en el caso de que ello no sea posible por completo deberá esforzarse cuanto pueda por minimizar el riesgo de causar los daños. De entre las modalidades por las cuales los Estados pueden cumplir las obligaciones de prevención establecidas figuran, por ejemplo, las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para hacer cumplir las leyes, las decisiones administrativas y las políticas que los Estados hayan adoptado.

(Opinión consultiva de 8 de julio de 1996, *I.C.J. Reports 1996*, p. 15, párrafo 29, también UN-Doc. A/51/218, anexo) cuando declaró que ya formaba parte del *corpus* de normas de Derecho internacional.

Esta responsabilidad derivada de la prevención se aproxima más al concepto de control, puesto que no exige la presencia de daño ambiental y sanciona la no adopción de medidas necesarias de prevención del perjuicio ambiental. No obstante, el ejercicio de control opera sin la necesidad de que concurra la violación de una obligación internacional, es más, en el caso del control periódico o permanente opera sin que haya sospechas de irregularidades en el cumplimiento. En este sentido, la responsabilidad no refuerza el cumplimiento, salvo desde el punto de vista del efecto disuasorio del incumplimiento por las consecuencias que podría acarrear; sólo sanciona el incumplimiento.

II. EL OBJETO DEL CONTROL: LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS CONVENCIONALES AMBIENTALES

En el presente apartado se analiza el elemento material del control internacional de los tratados internacionales sobre protección ambiental, es decir, se intenta dar respuesta a la cuestión *¿qué se controla?*. En este sentido, el elemento material se centra en la adecuación del comportamiento del Estado a la norma que debe observarse. Al tratar esta cuestión se plantean diversos problemas que inciden en la finalidad del control y que derivan de la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la protección del medio ambiente¹¹⁶. Por una parte, como ya se ha visto, existen problemas de orden jurídico consistentes en que los Estados no han promovido el progreso de ordenamiento jurídico internacional, ni en lo que se refiere a la regulación de su responsabilidad en materia de contaminación transfronteriza¹¹⁷, ni en el desarrollo del derecho de la responsabilidad internacional¹¹⁸. Por otra parte, existen problemas derivados, específicamente, de las necesidades de protección del medio ambiente, en las que la perspectiva preventiva es el único método responsable y lógico, sobre todo en el caso en que los daños producidos a otro Estado, a su medio ambiente o al medio ambiente global, no pueden ser objeto de reparación. Esta reflexión también es válida para el caso de las compensaciones monetarias, ya que no corresponden al perjuicio causado, a menudo incuantificable económicamente.

¹¹⁶ El interés común en los acuerdos multilaterales en materia ambiental es la protección ambiental, la cual se define como el conjunto de acciones llevadas a cabo por los Estados en el ámbito internacional, adoptadas por razones económicas o ecológicas, con el fin de prevenir, reducir la contaminación y preservar y promover el uso racional de los recursos naturales. *Vid.* BERNHARDT, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Elsevier, Amsterdam, 1995, p. 98.

¹¹⁷ *Vid.* El Principio 22 de la Declaración de Estocolmo de 1972, *cit. supra*.

¹¹⁸ Sobre la relación entre control y responsabilidad internacionales, *vid.* DUPUY, P. M., "International Control and State Responsibility", en VV.AA, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 307-318.

Al respecto, el profesor SANDS explica el incremento de la preocupación por la aplicación y el cumplimiento, principalmente, por tres motivos: el primero, porque los Estados han adoptado acuerdos internacionales medioambientales que son cada vez más exigentes; el segundo, porque la creciente demanda de acceso a los recursos naturales, junto a su carácter finito, proporciona las condiciones para conflictos sobre tales recursos naturales; y el tercero, porque como se incrementa la interconexión entre las obligaciones internacionales medioambientales y los intereses económicos, los Estados que no cumplen con sus obligaciones medioambientales son percibidos como ganadores de ventajas económicas por su incumplimiento. El incumplimiento, según este autor, “es, por tanto, importante porque limita la eficacia de los acuerdos legales, debilita el proceso legal internacional y puede conducir a conflictos e inestabilidad en el orden internacional”¹¹⁹.

A. El control jurídico de normas convencionales

En su Decisión 21/27, de 9 de febrero de 2001, el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, recordando la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Declaración Ministerial de Malmö¹²⁰, pidió al Director Ejecutivo continuar con la preparación de un proyecto de directrices sobre el cumplimiento de los acuerdos ambientales, en apoyo de la elaboración de procedimiento de cumplimiento en el marco de los acuerdos internacionales y en consulta con los gobiernos y organizaciones internacionales pertinentes. El Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de dicho proyecto se encargó de definir la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales¹²¹.

¹¹⁹ Vid. SANDS, PH., *Principles of international environmental Law, Vol. I. Frameworks, standards and implementation, op. cit.*, p. 141.

¹²⁰ Vid. Declaración Ministerial de Malmö, 31 mayo 2000, adoptada por el Foro Mundial de los Ministros de Medio Ambiente y jefes de delegación reunidos en Malmö, Suecia, Sexta Sesión Especial del Consejo Administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quinta Reunión Plenaria, de 31 de mayo de 2000, de conformidad con la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 1999. El objeto de este Foro fue revisar importantes temas ambientales emergentes y contribuir así a definir la agenda global para el medio ambiente y el desarrollo sostenible del siglo XXI. En el punto tercero se establece el papel del Derecho ambiental internacional en el desarrollo del derecho nacional, que permite ofrecer una base sólida para hacer frente a las amenazas ambientales del presente. Asimismo se reconoce la importancia central del cumplimiento y ejecución de las obligaciones ambientales, promoviendo la observancia de una vía preventiva establecida por los Principios de Río, así como de otras herramientas políticas y del fortalecimiento de la capacidad constructiva. En http://www.unep.org/malmo/declaración_ministerial_de_malmö1.htm.

¹²¹ Vid. Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, Primer Período de Sesiones, Nairobi, 22 a 26 de octubre de 2001, en UNEP(DEPI)/MEAs/WG.1/2, de 20 de septiembre de 2001.

Las “Directrices sobre cumplimiento y observancia del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales” fueron examinadas y aprobadas por el Consejo de Administración del PNUMA en su período extraordinario de sesiones mediante la Decisión SS.VII/4¹²². En ellas se ofrecen enfoques para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y fortalecer la observancia del cumplimiento de la legislación en virtud de la cual se aplican esos acuerdos.

Teniendo en cuenta lo analizado en el Capítulo I de este trabajo y estas Directrices, es necesario distinguir entre la aplicación normativa e institucional de las obligaciones internacionales contenidas en un tratado; el cumplimiento de las obligaciones convencionales, ya sean procedimentales o sustantivas y la eficacia de los tratados para resolver el problema ambiental que regula¹²³. Es decir, se hace referencia a lo que en términos anglosajones se denomina, respectivamente, *implementation, compliance* y *effectiveness*¹²⁴.

¹²² Estas Directrices son de carácter consultivo. No obstante, se reconoce que las Partes en los acuerdos están en mejor situación para elegir y determinar cuáles son los enfoques útiles en el contexto de las obligaciones concretas contenidas en los acuerdos. Aunque las Directrices pueden servir de base e influir en la forma en que las Partes cumplen sus obligaciones dimanantes de los acuerdos, son de carácter no vinculante y en modo alguno alteran esas obligaciones. Las Directrices se presentan en dos capítulos: el primero de ellos se ocupa de la mejora del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y el segundo se ocupa de la observancia del cumplimiento de las normas ambientales en el ámbito nacional y de la cooperación internacional en la lucha contra la violación de las leyes en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales. *Vid.* Decisiones del Consejo de Administración 21/27, de 9 de febrero de 2001 y SS.VII/4, disponible en: www.unep.org/DEP/programmes/UNEP-Guidelines_for_MEAs-Spanish_Edition.doc.

¹²³ Recientemente, en el ámbito de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, el Gobierno de los Países Bajos presentó al Comité de Política Ambiental de la Comisión Económica para Europa una propuesta denominada “Kiev guidelines for environmental compliance and enforcement” (“Directrices de Kiev para el cumplimiento y ejecución ambiental”). En esta propuesta se sugiere el establecimiento de operación *ad hoc* para preparar el proyecto de directrices sobre cumplimiento y ejecución ambiental en la región de la Comisión Económica para Europa para su aprobación en la Quinta Conferencia Ministerial “Environment for Europe” (Kiev, 2002). *Vid.* Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, Seventh Session, Geneva, 25-28 September 2000, UN Docs- ECE-CEP/2000/12, de 20 julio 2000 y su aprobación definitiva en Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, submitted by the Committee on Environmental Policy of the United Nations Economic Commission for Europe through the Ad Hoc Working Group of Senior Officials, Fifth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003, ECE/CEP/107.

¹²⁴ *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., “Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies”, en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, pp. 82 y ss; también, SHIHATA, I.F.I., “Implementation, enforcement and compliance with International Environmental Agreements”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9, n.º. 1, 1996, pp. 37-51 y HANDL, G., “Controlling implementation of and compliance with international environmental commitments”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 5, n.º. 2, 1994, pp. 305-331. También sobre estos términos *vid.* UNEP, “Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law”, UNEP/GC.20/INF/16, p. 12.

La aplicación o *implementation*¹²⁵, elemento material del control, se refiere a las medidas legislativas, reglamentarias, políticas y otras medidas o iniciativas pertinentes que las Partes contratantes adopten y/o tomen para cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral y sus enmiendas, si las hubiere¹²⁶. Se trata de incorporar las disposiciones normativas contenidas en los tratados internacionales, a sus respectivos ordenamientos internos, sobre todo con relación a aquellos tratados, cuyas disposiciones son *non self-executing* y que, por lo tanto, requieren de actos o regulaciones jurídicas internas.

El cumplimiento o *compliance*, elemento teleológico del control, es posterior a la fase de la aplicación¹²⁷. El cumplimiento consiste en el ajuste de la conducta del Estado a lo que prescribe la norma o, dicho de otro modo, la puesta en práctica por parte de los Estados de lo que el acuerdo ambiental y sus enmiendas ordenan¹²⁸.

La eficacia o *effectiveness* se refiere a la cuestión de si las disposiciones acordadas por los Estados son las adecuadas para el logro de los objetivos convencionales acordados¹²⁹. La eficacia guarda relación con el cumplimiento,

¹²⁵ El término *implementación* ha sido, recientemente, admitido por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. “Implementación”, como acción de implementar, se define como “Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”. Ver Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, ed. Espasa Calpe, Madrid, 2002.

¹²⁶ Algunos tratados pueden ejecutarse sin que sea necesario adoptar medidas subsiguientes (*self-executing*), pero la mayoría requiere que se lleve a cabo una acción complementaria, que puede consistir en promulgar una ley, o en adoptar políticas u otras medidas. *Vid.* PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, *cit. supra*, pp. 399 y ss. En las Directrices de Kiev for *strengthening compliance with and implementation of Multilateral Agreements in the ECE Region*, aprobadas en mayo de 2003, definen en su punto 4 “*implementation*” haciendo referencia, “...*inter alia*, *all relevant laws, regulations, policies and other measures and initiatives that contracting parties adopt and/or take to meet their obligations under an MEA and its amendments, if any*”, *cit. supra*, p. 2.

¹²⁷ Sobre este concepto, *vid.* KINGSBURY, B., “The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with nonbinding Accords*, Studies in Transnational Legal Policy, nº. 29, The American Society of International Law, Washington, D. C., 1997, pp. 49-80.

¹²⁸ *Vid. ibidem*, p. 399. En ocasiones, como recuerda PAOLILLO, el término “cumplimiento”, se utiliza para designar conjuntamente aplicación y cumplimiento. Sin embargo, en la práctica pueden utilizarse separadamente. Este es el caso, por ejemplo, en que la aplicación no conlleva, necesariamente, el cumplimiento. También, en los comentarios del gobierno de Australia al Informe UNEP de diciembre de 1999, se establece lo siguiente: “... existe una tendencia a confundir los términos “*implementation*” y “*compliance*”. Los dos términos no son intercambiables. Las Partes aplican los tratados multilaterales de protección ambiental en sus respectivas jurisdicciones nacionales y en relación con su interacción con otros Estados. No obstante, el cumplimiento consiste en constatar si una Parte ha observado sus obligaciones internacionales, derivadas de un tratado internacional de protección ambiental (...)”, *vid.* en UNEP, “Comments from the Government of Australia on the December 1999 Report”, UNEP/C&E/Comments-Australia, 9 March 2000. También en las Directrices adoptadas en la Quinta Conferencia Ministerial, “Environment for Europe”, celebrada en Kiev, en mayo de 2003, se define “*Compliance*” como “...*the fulfilment by the contracting parties of their obligations under an MEA and any amendments to it*”, *cit. supra*, p. 2, punto 4.

¹²⁹ También se podría abordar aquí la cuestión de la eficiencia, que se define como la realización de actividades conformes con estas disposiciones con el mínimo coste de recursos disponibles. *Vid.* VAN

pero no son términos idénticos, es decir, de la premisa del cumplimiento de un tratado no se deduce necesariamente la eficacia del tratado¹³⁰. Por el contrario, los Estados pueden cumplir con un tratado internacional, a la vez que el tratado internacional resulta ser ineficaz con relación a los objetivos que las Partes habían previsto en el momento de concluir dicho tratado internacional.

La necesidad de distinguir entre aplicación y cumplimiento se basa, sobre todo, en el hecho de la existencia de obligaciones contenidas en tratados internacionales de protección ambiental que son consideradas *non-self executing*. La labor de la aplicación corresponde, esencialmente, a los Estados, a través de sus respectivas autoridades encargadas de la protección ambiental. La mayoría de acuerdos internacionales requieren actos legislativos o reglamentarios para poder ser aplicados. La aplicación está condicionada por el contexto normativo receptor, por los órganos competentes, por la extensión, por las consideraciones temporales y por las posibilidades de adaptación. En todo caso, todas las Partes en un tratado internacional deben cumplir con todas las obligaciones convencionales, sean directamente aplicables o no, es decir, a pesar de que un tratado pueda haberse aplicado correctamente, puede haber un incumplimiento¹³¹.

Los Estados cumplen con sus obligaciones internacionales en materia ambiental en dos fases distintas, es decir, la primera, adoptando medidas de aplicación nacional (la llamada estrictamente “implementación”); y la segunda, asegurando que las medidas nacionales son cumplidas por aquellos sujetos que se encuentran bajo su jurisdicción y control (la llamada “cumplimiento”). En estos dos momentos de actuación estatal, los diferentes mecanismos de control se desarrollan paralelamente a la actuación estatal: a través de la evaluación de la

HOOF, G.J.H., DE VEY MESTDAGH, K., *Supervision in International Economic Organizations and other Arrangements of an Economic Character. In search of its effectiveness*, vol. I, Europa Instituut, University of Utrecht, 1979 y *Black's Law Dictionary*, 6 ed., 1991.

¹³⁰ Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos de conservación, los intentos por restringir las actividades balleneras encontraron poco éxito inicial. Como las poblaciones de ballenas menguaron espectacularmente y el peligro de extinción era evidente, las propias naciones involucradas en su caza estuvieron de acuerdo en suscribir la Convención Ballenera Internacional de 1946. Esto llevó al establecimiento de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), que autorizó el patrocinio de estudios científicos de las poblaciones de ballenas, y recomendó a las naciones las limitaciones de capturas con objeto de perpetuar las especies y que se pudieran mantener las industrias balleneras. Puesto que ninguna nación firmante del acuerdo dió poder o autoridad alguna a la Comisión cuando entró en vigor, cualquiera de ellas podía ignorar a voluntad las recomendaciones de los consejos científicos. Todo dependía del interés particular de cada nación en obedecer y respetar las reglas. Aunque no existían evidencias firmes de que las naciones desobedecieran deliberadamente las recomendaciones, las poblaciones de ballenas continuaban declinando, indicio suficiente para corroborar que los instrumentos de la Comisión eran absolutamente ineficaces.

¹³¹ *Vid.* RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., “Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente”, *cit. supra*, pp. 169-170.

aplicación y en la determinación del cumplimiento de las obligaciones jurídicas en materia de protección del medio ambiente¹³².

La promoción del cumplimiento de los tratados multilaterales ambientales se ha reforzado con la definición y precisión de las obligaciones generales que incumben a los Estados y organizaciones internacionales para proteger el medio ambiente y que fue objeto de discusión a partir de los años sesenta¹³³. Por ello, con frecuencia, los convenios internacionales recogen y declaran principios consuetudinarios, que forman parte del objeto de control en tanto que son también normas convencionales, a pesar de que, por su carácter general, se pueden controlar más fácilmente en la medida en que estén desarrollados por normas más concretas en el propio convenio. Es por lo tanto necesario hacer referencia a estas obligaciones jurídicas generales y aquellos principios que actualmente se incluyen en los tratados internacionales de protección del medio ambiente y que orientan el comportamiento de los Estados y organizaciones internacionales.

¹³² Se suele decir que estas dos fases constituyen las dos caras de una misma moneda, en el sentido que no son procesos desconexos sino que se hallan en estrecha relación. Incluso, a estas dos fases se les podría añadir una tercera, consistente en la ejecución forzosa del cumplimiento como posibilidad *in extremis*. En el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente lo que se conoce por *enforcement* se ha traducido en las siguientes medidas para forzar el cumplimiento: sanciones comerciales, sanciones relativas a los privilegios derivados del estatuto de Parte en un tratado internacional del medio ambiente y la publicidad de las infracciones en publicaciones oficiales accesibles al público. Ejemplos de la imposición de estas medidas son: en el caso de las sanciones comerciales, la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973 prevé la posibilidad de que las Partes penalicen el comercio o la posesión de especímenes y que las Partes adopten medidas más restrictivas del comercio. En este sentido, las Partes consideraron la imposición de sanciones comerciales a China y a Taiwan en respuesta a las violaciones de la Convención en relación con el comercio de rinocerontes y tigres. En respuesta a las recomendaciones del Comité Permanente de la Convención, Estados Unidos impuso, unilateralmente, sanciones de importación contra Taiwan. Sobre esta cuestión, CRAWFORD, C., "Conflicts Between the Convention on International Trade in Endangered Species and the GATT in Light of Actions to Halt the Rhinoceros and Tiger Trade", en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 7, 1995, pp. 555 y ss. En el caso de las sanciones de privilegios, si los Estados en vías de desarrollo Partes en el Protocolo de Montreal no presentan sus informes después de un año de la aprobación de los informes nacionales, pueden ser sancionados mediante la suspensión de las medidas asistenciales previstas en el Protocolo. Y en el caso de la publicidad de las infracciones, en 1991, las Partes en la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973 decidieron que la infracción consistente en la no presentación de los informes periódicos sería constitutiva de infracción y en consecuencia se procedería a la publicación de unos listados públicos de infracciones.

¹³³ Es con la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrada en Estocolmo, en 1972, cuando los Estados y organizaciones internacionales empiezan a trabajar sobre esta cuestión. Sobre esta cuestión consultar a KISS, A. CH., "L'État du droit de l'environnement en 1981. Problèmes et solutions", *cit. supra.*, pp. 499 y ss; Actes du colloque de La Haye de 1984 sobre *L'Avenir du droit international de l'environnement*, Académie de droit international et Université des Nations Unies, Martinus Nijhoff, 1985 con la introducción de DUPUY, P. M., "Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats", pp. 29 y ss.

1. El deber general de cumplir las obligaciones internacionales

En el caso de los tratados internacionales, el principio básico se enuncia en el artículo 26 de las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 tras la rúbrica de *pacta sunt servanda*¹³⁴. Es decir, “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Esto supone la obligación de los Estados de asegurar la aplicación efectiva de los tratados internacionales. Los Estados, para cumplir con esta obligación, deben adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para hacer posible la aplicación de las disposiciones de un tratado internacional en su ordenamiento interno¹³⁵. Además, el artículo 27 de la Convención de 1969 afirma, de manera inequívoca, que un Estado no puede invocar los preceptos de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado¹³⁶. Una vez se ha prestado el consentimiento en obligarse a un determinado tratado, aparte de la norma básica de cumplir con los términos de un tratado, en los acuerdos internacionales sobre protección medioambiental más recientes se generan, al menos, tres obligaciones adicionales: aceptar las

¹³⁴ Sobre esta cuestión, *vid.* WEHBERG, H., “Pacta sunt servanda”, *cit. supra*, pp. 775-786 y también, BRIERLY, J. L., *The Basis of Obligation in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1958, pp. 203 y ss. En la Opinión del Juez Koroma en el Asunto Gabčíkovo Nagymaros de 1997 se dice que: “... entre estos principios (de Derecho internacional) se incluye el principio de *pacta sunt servanda* que constituye una parte integral del Derecho internacional. Cualquier situación contraria constituiría la negación del respeto por las obligaciones derivadas de los tratados e incluso sería cuestionar uno de los principios y objetivos fundamentales de la Carta de Naciones Unidas que requiere que los Estados ‘... establezcan condiciones de acuerdo con la justicia y el respeto de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales’ y ‘conseguir la cooperación internacional en la resolución de problemas de carácter económico, social...’”. *Vid. ICJ Reports 1997*.

¹³⁵ U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, en vigor el 27 de enero de 1980. Viena, 23 de mayo de 1969. Esta obligación ha sido especificada en diferentes tratados internacionales, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, la cual hace referencia a esta obligación como la aplicación de las normas particulares y de los procedimientos previstos en diferentes disposiciones de la Convención (como por ejemplo, los artículos 66.5; 69.5; 70.4; 211; 213; 214; 217 y 222). Sobre todo se hace mención a esta obligación en las disposiciones convencionales relativas a la responsabilidad del Estado, como el Anexo III, artículo 4, párrafo 3 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. Otro tratado internacional en el ámbito medioambiental que reitera esta obligación es: el artículo 2 del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*vid.* doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1), el cual establece determinadas directrices en la aplicación de medidas y políticas referentes a la reducción de emisiones antropogénicas de gases con efectos invernadero.

¹³⁶ La Convención de 1986 afirma lo propio respecto de las reglas de la Organización internacional. El hecho de que esta última disposición apareciera tardíamente en el proceso de codificación del Derecho de los Tratados – en la última Conferencia de Viena- y de que algunos países, sobre todo americanos, la hayan objetado, no reduce su solidez, apoyada en una jurisprudencia constante y arraigada, tanto arbitral (asuntos Montijo de 1875 y Georges Pinson de 1928) como de la Corte Internacional de Justicia (cuestión de las comunidades greco-búlgaras de 1930; trato de los nacionales polacos en el territorio de Danzig de 1932; zonas francas de la Alta Saboya y del País de Gex de 1932). La omisión de la disposición en el proyecto de la CDI se debió únicamente a la creencia de que concernía más al Derecho de la responsabilidad internacional que al Derecho de los Tratados. En cuanto a las objeciones formuladas por algunos países, como Venezuela durante su debate en la Conferencia, o Costa Rica al firmar la Convención, rechazando la prevalencia de las obligaciones convencionales sobre sus normas constitucionales, ha de decirse que sus efectos se limitan al orden jurídico estatal y que, llegado el caso, no servirían para evitar la responsabilidad internacional de los objetantes.

evaluaciones del cumplimiento impuestas por la institución encargada de supervisar la aplicación de las obligaciones convencionales¹³⁷; aceptar las modificaciones compensatorias para la asistencia al cumplimiento por parte de Estados contratantes en una situación de desventaja, a través de la institución designada para las cuestiones financieras; y aceptar las adaptaciones futuras del régimen ambiental, a través de la institución legitimada para este cometido¹³⁸.

Todas las normas y obligaciones internacionales deben ser cumplidas de buena fe por los sujetos a las que resultan oponibles¹³⁹. Este es un principio fundamental, universalmente reconocido, reiteradamente evocado por la jurisprudencia internacional y enunciado por la Carta de Naciones Unidas, en su Preámbulo y en su artículo 2.2, y la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados¹⁴⁰. El artículo 2.2 de la Carta de Naciones Unidas establece que los miembros de la Organización, con el fin de asegurar el disfrute de los derechos y ventajas resultantes de su *status* de miembro, deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los términos de la Carta de Naciones Unidas. En este mismo contexto, el artículo 55 establece que las Naciones Unidas favorecerán la solución de los problemas internacionales en los ámbitos económicos, sociales, de salud pública y otros problemas conexos. Es decir, los principios del artículo 2 de la Carta se aplican, igualmente, para procurar la protección del medio ambiente, a partir de una interpretación sistemática y teleológica de la Carta de Naciones Unidas de 1945.

¹³⁷ El proyecto de documento “Principles of International Law for Sustainable Development” preparado por la cuarta sesión de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible incluye en el Principio 19, titulado “Control del cumplimiento de los objetivos internacionales”, la obligación de los Estados de aceptar la supervisión colectiva de su cumplimiento con las normas consentidas. Esta obligación toma la forma de obligaciones específicas de revelar y comunicar información; de tolerar la verificación y en determinadas circunstancias, la inspección; y, generalmente, de cooperar en procedimientos multilaterales de control que implican la participación de otros Estados y, en muchos casos, actores no gubernamentales. *Vid.* Report of the Expert Group on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Ginebra, 26-28 de septiembre de 1995, UN Division for Sustainable Development: Background Paper, n.º. 3, párrafos 155-160, abril de 1996.

¹³⁸ De hecho, significa una nueva obligación para los gobiernos consistente en tomar parte en un proceso preordenado de aprendizaje. *Vid.* SAND, P.H., *Lessons Learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, 1990, p. 36 y PLOMAN, E., “Global Learning: Concept and Applications”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, 1992, pp. 459-478.

¹³⁹ *Vid.* BOTHE, M., “International Obligations, Means to secure Performance”, en BERNHARDT, R. (Dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, fasc. 1, *cit. supra*.

¹⁴⁰ *Vid.* Res. AGNU 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970. También, *vid.* CIJ, Nuclear Tests Cases, Australia y Nueva Zelanda v. Francia, de 20 de diciembre de 1974, ICJ *Recueil* 1974, pp. 253, parágrafo 46.

2. Los principios generales de la protección del medio ambiente

Teniendo en cuenta que el control sólo se aplica a normas convencionales, como elemento material del control, se debe considerar también la existencia de obligaciones internacionales de carácter consuetudinario relativas a la protección del medio ambiente, es decir, normas que reflejan la práctica generalizada y uniforme de los sujetos internacionales cuando éstos tienen la convicción de que la misma obliga jurídicamente y que refuerzan la correcta aplicación y cumplimiento de las obligaciones internacionales que en materia ambiental los Estados han asumido. La significación de la costumbre internacional es menor en materia de protección ambiental internacional, debido a su limitada concreción, a su contenido dispar y a la dificultad de su prueba. Si bien esta tipología de normas es insuficiente como instrumento para la protección internacional del medio ambiente, son indispensables para promover el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente desde una perspectiva más flexible de formación de las normas jurídicas internacionales. Estas normas consuetudinarias sólo podrán considerarse sometidas a la actividad de control siempre que se contengan en un tratado internacional. En todo caso, estas normas contenidas o no en un tratado internacional refuerzan y promueven el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia ambiental.

La cuestión radica en determinar si estas obligaciones convencionales concretas recogidas en acuerdos internacionales concluidos entre un número de Estados, existen como obligaciones generales en el Derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, con carácter general, aplicable y exigible a la totalidad de los Estados o, en su caso, entre Estados vecinos que comparten una misma frontera¹⁴¹. La costumbre internacional tiene la virtud de crear obligaciones jurídicas para todos los Estados excepto, únicamente, para aquéllos que la hayan objetado de forma persistente.

¹⁴¹ De esta manera una disposición convencional puede generar con posterioridad una norma de Derecho internacional general, vinculante ya no sólo para los Estados Partes en un tratado, sino también para terceros. Sobre esta cuestión, CARR, C. L. y SCOTT, G. L. plantean esta hipótesis y concluyen que es posible que, teniendo en cuenta las características del Derecho internacional del medio ambiente, pueda producirse el llamado efecto generador de la costumbre internacional. Según estos profesores, para que se dé esta circunstancia es necesario la concurrencia de tres condiciones: 1) que un número suficiente de Estados acepten el tratado; 2) que un número significado de Estados interesados y afectados por la regulación del tratado acepten en ser partes; y 3) que el tratado no permita la posibilidad de formular reservas al articulado del tratado. Esta tercera condición fue reconocida por la Corte Internacional de Justicia en la Sentencia de 1969 sobre la Plataforma continental del Mar del Norte, p. 42. *Vid.* CARR, C. L. y SCOTT, G., "Multilateral Treaties and the Environment: A Case Study in the formation of Customary International Law", en *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 27, nº. 2, 1999, pp. 314 y ss.

El Derecho consuetudinario internacional contiene principios de protección ambiental. Son la expresión de valores que conforman el ordenamiento internacional, que se imponen con autoridad, cuya manifestación se produce por lo general a través de la práctica de los Estados y cuyo reconocimiento suele darse a través de la práctica jurisprudencial¹⁴². Encontramos unos principios de naturaleza sustantiva y otros de carácter procedimental. Los principios de carácter sustantivo en materia ambiental son, por ejemplo, el principio que exige la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones y en el disfrute de los derechos y el principio que prohíbe a los Estados causar daños o poner en peligro el medio ambiente situado más allá de su jurisdicción nacional¹⁴³.

Otras normas internacionales de origen consuetudinario son el principio del uso racional de los recursos naturales, y la de que los Estados utilicen los recursos naturales compartidos de manera que los demás Estados puedan también hacer un uso razonable y equitativo de los mismos. Son principios de importancia

¹⁴² Los principios constituyen normas de naturaleza general que establecen pautas de comportamiento para los Estados. Vid. LANG, W., "UN-Principles and International Environmental Law", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 157-172. LANG se refiere a: los principios existentes de Derecho internacional del medio ambiente (el de responsabilidad por daño, tanto nacional como transfronterizo, la prohibición de utilizar armas de destrucción masiva); los principios emergentes de Derecho internacional del medio ambiente (la equidad intergeneracional; el derecho a un medio ambiente saludable; principios de carácter procesal como el acceso a procedimientos judiciales, el de evaluación de impacto ambiental, el de no usar el medio ambiente como instrumento de guerra y la pronta notificación e información de posibles daños o accidentes derivados de determinadas actividades); y los principios potenciales del Derecho internacional del medio ambiente (la integración de los aspectos ambientales, el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y el principio de precaución). También UNEP, *Concepts and Principles of International Environmental Law: An Introduction*, 1994, pp. 15-33; y RIEDEL, E., "Change of Paradigm in International Environmental Law", en *Law and State*, n.º. 57, 1998, p. 34. La doctrina alemana, representada por LAGONI, distingue entre los principios no vinculantes, contenidos en declaraciones, recomendaciones, etc., y los principios vinculantes que tienen su origen, propiamente, consuetudinario y que se han recogido en los tratados internacionales en materia de medio ambiente. Vid. LAGONI, R., "Umweltvölkerrecht, Anmerkungen zur Entwicklung eines Rechtsgebietes", en THIEME, W., *Umweltschutz im Recht*, 1988, p. 244; WOLFRUM distingue entre principios sustantivos y los principios procedimentales. Los sustantivos son el de soberanía, integridad territorial, buena vecindad; y los procedimentales, el de no-discriminación o trato equitativo de los ciudadanos. Vid. WOLFRUM, R., "Purposes and Principles of International Environmental Law", en *GYIL*, n.º. 33, 1990, pp. 308-313. La doctrina francesa distingue entre los "principes directeurs" y los "principes inspireurs". Entre los primeros se incluyen la evaluación de impacto ambiental, la información y la consulta, la pronta notificación en caso de accidentes y la no-discriminación; en el segundo grupo, soberanía sobre la explotación de los recursos naturales, solidaridad y cooperación, utilización equitativa de los recursos comunes, protección del patrimonio común de la humanidad. Vid. DUPUY, P. M., "Le Droit International de l'Environnement et la Souveraineté des Etats", *The Future of the International Law of the Environment*, Hague Academy Workshop, 1984, pp. 29 y ss; KISS, A., "Nouvelles tendances en droit international de l'environnement", en *GYIL*, n.º. 32, 1989, pp. 241 y ss.

¹⁴³ Así, de forma parecida, se expresan los artículos 6 y 9 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional. El artículo 6 se refiere a que "Cada Estado, cuando adopte decisiones en ejercicio de su poder soberano y que tengan repercusiones sobre el medio ambiente, tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades llevadas a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños que puedan afectar a las generaciones presentes y futuras". Vid. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "L'environnement", Resolución de 4 de septiembre de 1997, Octava Comisión, L. FERRARI BRAVO, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998, pp. 471-472.

fundamental no sólo para la prevención y el control de la contaminación, sino también para la protección, conservación y uso racional de los recursos naturales.

Algunos de los principios procedimentales del Derecho consuetudinario internacional son las obligaciones de notificación y consulta. A pesar del reconocimiento general de estas obligaciones, se cuestiona, en ocasiones, si realmente forman parte del Derecho consuetudinario, teniendo en cuenta la práctica seguida por los Estados en este sentido. Las obligaciones de informar y de consultar, incluidas en muchos acuerdos internacionales multilaterales en materia de protección ambiental, revisten especial importancia en el ámbito de protección ambiental debido, en cierto modo, a la complejidad de los factores ecológicos y a la ambigüedad del alcance de las obligaciones sustanciales¹⁴⁴.

En el ámbito jurídico, la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1984, organizó un grupo de 13 expertos jurídicos para desarrollar los principios jurídicos que debían adoptarse antes del 2000 para apoyar la protección ambiental y el desarrollo sostenible¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Vid. KAMTO, M., "Les nouveaux principes du droit international de l'environnement", en *Revue Juridique de l'environnement*, cit. supra, pp. 11-21. Según el artículo 4 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997 "El Derecho internacional determina los principios básicos y las reglas mínimas para la protección del medio ambiente. El Derecho internacional establece las reglas que pueden ser necesarias para completar las normas nacionales cuando éstas son insuficientes o inadecuadas". Vid. INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "L' environnement", Resolución de 4 de septiembre de 1997, cit. supra, p. 470. Las técnicas de aplicación cambian de un Estado a otro como resultado de las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos de cada país. Muchos Estados incorporan en su legislación nacional principios como los recogidos en la Declaración de Río a través de disposiciones constitucionales o de disposiciones generales contenidas en normas o leyes nacionales, disposiciones que reflejen un principio concreto de forma sustantiva, sin referirse explícitamente a él como principios. Lo que es más, en un número cada vez mayor de causas los tribunales nacionales hacen referencia a un principio de la Declaración de Río, citándolo a veces de forma explícita. Vid. Informe del Secretario General sobre la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo: aplicación y ejecución", Quinto período de sesiones, del 7 al 25 de abril de 1997, Doc. E/CN.17/1997/8, de 10 de febrero de 1997, p. 5. Sobre esta cuestión, vid. KISS, A. CH., "Los principios generales del Derecho del medio ambiente", en *Cuadernos de la Cátedra 'J. B. Scott'*, Universidad de Valladolid, 1975; ROHT-ARRIAZA, N., "Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law", en *Columbia Journal of Environmental Law*, n.º. 21, 1996 (book review), pp. 183-189 y VERSCHUUREN, J., *Principles of Environmental Law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, pp. 13 y ss.

¹⁴⁵ La determinación de los principios y conceptos sobre los que descansa el Derecho internacional para el fomento del desarrollo sostenible se basa en el reconocimiento de que el desarrollo sostenible ha cobrado actualidad como tema relevante para el Derecho internacional y la necesidad consiguiente de comprender lo que el desarrollo sostenible entraña desde el punto de vista jurídico. Además, la estructura integradora inherente al desarrollo sostenible es lo que hace pertinente y le da importancia jurídica para otras esferas del Derecho internacional, incluido, por ejemplo, el Derecho mercantil. Del 13 al 15 de noviembre de 1995, el PNUMA, en cooperación con el Centro de Derecho Ambiental Internacional de Estados Unidos de América organizó la primera reunión del Coloquio del Grupo de Expertos en Derecho ambiental internacional para el fomento del desarrollo sostenible a fin de dar respuesta a la Decisión 18/9, de 1995 (UN Doc. A/50/25, anexo, Decisión 18/9), en la que el Consejo de administración pidió a la Directora Ejecutiva que elaborara un documento de posición y preparara un estudio sobre la necesidad y la viabilidad de establecer nuevos instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente para el fomento del desarrollo sostenible. El Coloquio trabajó en el contexto del Programa de Desarrollo

Este Grupo de expertos legales formularon 22 principios y 13 propuestas relativas al sistema legal e institucional¹⁴⁶. En este documento se distinguen entre los “Principios Generales relativos a los recursos naturales y a las interferencias ambientales” y los “Principios Específicos relativos a los recursos naturales transfronterizos y a las interferencias ambientales”. En el primer grupo se incluye los principios de¹⁴⁷: derecho fundamental humano, conservación de las generaciones presentes y futuras, ecosistemas, procesos ecológicos relacionados, diversidad biológica y sostenibilidad, estándares ambientales y control; evaluación ambiental de las actividades, acceso a la información y la obligación general de cooperar. En el segundo grupo se incluyen los principios de: uso racional y equitativo transfronterizo de los recursos naturales, prevención de la interferencia ambiental transfronteriza, responsabilidad por las interferencias ambientales transfronterizas resultantes de actividades nocivas, cooperación, no-discriminación, intercambio de información, consultas y situaciones de emergencia¹⁴⁸.

y Examen Periódico del Derecho Ambiental para el decenio de 1990 (Programa de Montevideo II, *vid.* Documentos Oficiales de la AGNU, 48 período de sesiones, supl. n.º. 25, A/48/25, anexo, Decisión 17/25, anexo), aprobado por el Consejo de Administración del PNUMA en su 17º período de sesiones (1993). También, la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas organizó en Ginebra, del 26 al 28 de septiembre de 1995 una reunión de un Grupo de Expertos encargado de determinar principios de Derecho internacional para el fomento del desarrollo sostenible. En la reunión se analizaron los siguientes objetivos: establecer los principios fundamentales de Derecho internacional para el fomento del desarrollo sostenible; examinar las clasificaciones posibles de esos principios y evaluar sus posibles implicaciones prácticas en un contexto jurídico, incluso su función en la interpretación y aplicación del Derecho internacional vigente en esa esfera. Los principios examinados no quedaron limitados a las relaciones tradicionales del Derecho internacional público, ya que en la práctica tenían importancia para el Derecho internacional privado (conflicto de las leyes en relación con las relaciones transnacionales entre particulares y diversos tipos de organizaciones estuvieran o no constituidas en sociedades) y el Derecho administrativo internacional (respecto de las relaciones entre particulares u organizaciones y autoridades públicas).

¹⁴⁶ *Vid.* “Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development”, U.N. Doc. WCED/86/23/Add. 1 (1986), A/42/427, Annex I, reproducido en Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations, pp. 37-133, 1987.

¹⁴⁷ En este primer grupo, a pesar que se denominen “Principios generales”, se constituyen más en pautas de conducta, que en “Principios”, en sentido estricto.

¹⁴⁸ En general, los principios pueden realizar diversas funciones en el proceso jurídico internacional: a) ayudar en la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos; b) ayudar en la interpretación y aplicación de obligaciones contraídas en virtud de tratados o de otra índole; c) establecer normas de carácter sustantivo, d) establecer obligaciones de procedimiento y e) ayudar en la formulación de obligaciones detalladas. La función de los principios en la interpretación y la aplicación de las actuales obligaciones jurídicas, sobre todo las contraídas en virtud de tratados, tiene especial importancia. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, ECOSOC, Comisión de Desarrollo Sostenible, Cuarto período de sesiones, del 18 de abril a 3 de mayo de 1996, E/CN.17/1996/17/Add.1, de 1 de marzo de 1996, p. 16 y Comisión de Desarrollo Sostenible, Departamento para la Coordinación Política y el Desarrollo Sostenible, Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Ginebra, del 26 al 28 de septiembre 1995. Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development, Fourth Session, Nueva York, de 18 de abril al 3 de mayo de 1996.

También la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, presentó en 1997 un informe donde se examinaban los progresos realizados en la aplicación y ejecución de los principios de la Declaración de Río, concentrándose en el período 1992-1996 y tomando la Declaración de Río como punto de partida¹⁴⁹. Según este informe, el estado jurídico de cada uno de los principios varía de forma considerable. Algunos están firmemente reconocidos en el Derecho internacional, mientras que otros sólo están en proceso de conseguir su aceptación. En cuanto a la naturaleza de los principios, pueden encontrarse principios con un carácter formal, como el principio relativo a la evaluación de impacto ambiental y los que corresponden a cuestiones de fondo, como el relativo a la obligación de no causar daños al medio ambiente de otros Estados¹⁵⁰.

En el ámbito doctrinal, no existe una posición unánime a la hora de determinar cuales son estos principios internacionales del Derecho internacional del medio ambiente que se podrían considerar como promotores de las conductas estatales. La mayoría de los autores coinciden en señalar, entre otros, el principio de la gestión ecológicamente racional, el principio que establece el deber de información y consulta entre los Estados y los principios de prevención y precaución¹⁵¹.

¹⁴⁹ Vid. Informe del Secretario General sobre la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo: aplicación y ejecución”, *cit. supra*, pp. 4-5. Este Informe no trata de presentar una visión general, sino de indicar el estado de la incorporación de los principios de la Declaración de Río en la legislación nacional e internacional. Según este Informe, la repetida inclusión y confirmación de estos principios, si bien a veces con una redacción diferente, afirma el apoyo continuado de la comunidad internacional. Además de figurar en instrumentos vinculantes, muchos de los principios de la Declaración de Río se encuentran recogidos en instrumentos aprobados en las principales conferencias intergubernamentales celebradas desde 1992: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo (El Cairo, 1994); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996); y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996).

¹⁵⁰ En algunos casos la aplicación nacional de los principios de la Declaración de Río está directamente relacionada con la aplicación y el cumplimiento por parte de un Estado de los instrumentos internacionales vinculantes, como ocurre con los principios aplicables en tanto que normas convencionales. El requisito de llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental de ciertas actividades en el plano nacional, como establece el principio 17, por ejemplo, es una obligación de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, que deben establecer procedimiento apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental, como estipula el apartado a) del párrafo 1 del artículo 14 del Convenio.

¹⁵¹ En este sentido, y citando cronológicamente algunas aportaciones más recientes, los profesores DAILLIER y PELLET entienden que dentro el concepto de “principios generales del Derecho internacional del medio ambiente” se integra los principios de desarrollo sostenible, prevención/precaución y la obligación de cooperar. Vid. DAILLIER, P., PELLET, A., en QUOC DINH, N., DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, 6ª ed., L.G.D.J., París, 1999, pp. 1253-1258. El profesor JUSTE RUIZ utiliza la expresión “principios fundamentales del Derecho internacional del medio ambiente” e incluye los siguientes: el principio de cooperación internacional para la protección del medio ambiente; el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo¹⁵¹; el principio de responsabilidad y reparación de daños ambientales; los principios de evaluación de impacto ambiental, de precaución y de “quien contamina paga”, y el principio de participación ciudadana. Vid. JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional*

De todos estos principios, el principio más general del Derecho internacional ambiental es el que se refiere al deber de proteger el medio ambiente y que postula la cooperación internacional necesaria para alcanzar ese fin¹⁵². Esta obligación consiste en el deber general de los Estados de proteger el medio ambiente¹⁵³.

El deber general de los Estados de proteger el medio ambiente viene previsto por el Principio 24 de la Declaración de Estocolmo cuando establece que “Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y

del Medio Ambiente, op. cit., pp. 69-86. También, del mismo autor, “Desarrollo y medio ambiente: hacia la armonización de la economía y la ecología”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 446-463; y “Los principios fundamentales del Derecho internacional ambiental”, en BORBA CASELLA, P. (Coord.), *Dimensão Internacional do Direito. Estudos em Homenagem a G. E. Do Nascimento e Silva*, Editorial LTDA, São Paulo, 2000, pp. 243- 264. Por otra parte, el profesor MARIÑO MENÉNDEZ se refiere al “principio fundamental” “*sic utere tuo ut alienum non laedas*” y a “principios generales” que imponen a los Estados obligaciones destinadas a prevenir la producción de daños medioambientales, así como a “otros principios relevantes”, como de cautela o precaución. *Vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F., “Capítulo XXXI: La protección del medio ambiente: régimen general”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, 12ª ed., *op. cit.*, 1999, pp. 632-639 y del mismo autor, *Derecho internacional Público. Parte General*, 2da. Edición, ed. Trotta, Madrid, 1995. El profesor PASTOR RIDRUEJO cita cinco “principios generales”: el principio de soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y la obligación de no causar daños al medio ambiente; el principio de desarrollo sostenible; el principio de buena vecindad y la obligación de cooperar; el deber de prevención y el deber de reparar *Vid.* PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, pp. 462-465. El profesor PAOLILLO parte de los “principios más importantes de naturaleza consuetudinaria”, entre los cuales, el principio de buena fe y de la cooperación internacional; el derecho de los Estados sobre sus recursos naturales y el deber de impedir que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas fuera de los límites de la jurisdicción nacional; la acción preventiva; el desarrollo sostenible; el principio de la equidad intergeneracional; el principio de precaución; el principio de “quien contamina, paga”; la responsabilidad común y diferenciada; la obligación de notificar a los Estados toda situación o accidente que pueda afectar adversamente el medio ambiente; el principio del respeto del Derecho internacional del medio ambiente en épocas de conflicto armado *Vid.* PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho internacional del medio ambiente”, *op. cit.*, pp. 367-374. Los profesores GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA hablan de “principios rectores del Derecho internacional del medio ambiente” e incluyen: el deber de prevención, el deber de cooperación y el deber de precaución *Vid.* GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Curso de Derecho internacional público*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 796-799 También hay autores, como SOHNLE que procede a una clasificación selectiva entre los diferentes principios. Así distingue entre: los principios conceptuales (principio de desarrollo sostenible y derecho de las futuras generaciones); los principios materiales (principios de prevención, precaución y prohibición de causar daños al medio ambiente de otro Estado); y los principios procedimentales (obligaciones de cooperar y de evaluación de impacto ambiental) *Vid.* SOHNLE, J., “Irruption du droit de l’environnement dans la jurisprudence de la C. I. J.: l’affaire Gabčíkovo-Nagymaros”, en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 102, nº.1, 1998, pp. 85-121.

¹⁵² *Vid.* JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente, op. cit.*, pp. 69 y ss.

¹⁵³ Si bien este principio tiene un carácter general y es aplicable a todos los sectores del medio ambiente, no ha sido mencionado a menudo en los textos positivos. Ha sido proclamado con claridad en el artículo 192 del Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar de 1982 cuando establece que “todos los Estados tienen el deber de proteger y preservar medio ambiente marino”. Al respecto, KISS entiende que “... el primero de los principios que se desprenden es el deber de todos los Estados de proteger y preservar el medio ambiente, no solamente en sus relaciones con otros Estados, sino también en los espacios sometidos a sus competencias así como en aquellos que no están sometidos a ninguna

mejoramiento del medio”¹⁵⁴. El principio de cooperación desde esta perspectiva permite afirmar el deber de intercambiar información relevante para la protección del medio ambiente¹⁵⁵ y el de desarrollar actividades de promoción de la investigación científica y tecnológica, procurar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo¹⁵⁶, establecer programas de vigilancia, evaluación ambiental, etc¹⁵⁷.

Un segundo principio a tener especialmente en cuenta es el principio de prevención consistente en, por una parte, la prevención del daño ambiental *in genere* y por otra, en el deber consistente en no permitir que el territorio de los Estados sea utilizado de manera que cause un perjuicio a otros Estados. La fundamentación de este principio radica en la idea de la diligencia debida¹⁵⁸, del uso equitativo de los recursos y, en definitiva, en la buena fe¹⁵⁹.

competencia territorial”. *Vid.* KISS, A. CH., “Droit International de l’environnement”, en *Juris-classeur de Droit international*, Vol. 146, 1994, p. 11.

¹⁵⁴ La misma exigencia figura en la Resolución de la AGNU 3129, de 1973; en los principios del PNUMA de 1978 sobre la cooperación ambiental relativa a los recursos naturales compartidos entre dos o más Estados (*vid.* UNEP Governing Council, Decision 6/14, de 19 de mayo de 1978, “Co-operation in the field of the Environment concerning natural resources shared by two or more States”, Principle 1); y en el Preámbulo de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y en el principio 21 de la misma (*vid.* Carta Mundial de la Naturaleza, AGNU, Resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982, UN Doc. A/37/51, 1982).

¹⁵⁵ El principio 21 de la Carta Mundial de la Naturaleza afirma que “Los Estados... cooperarán en la tarea de conservar la naturaleza con actividades conjuntas y otras medidas pertinentes, incluso el intercambio de información y las consultas”. *Ibid.*

¹⁵⁶ La Declaración de Río, en su Principio 7, afirma la obligación de los Estados de cooperar para el logro del desarrollo sostenible en un marco de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Sobre esta cuestión, *vid.* Capítulo VI de la investigación.

¹⁵⁷ Otra manifestación más reciente del principio de cooperación es el deber de los Estados de notificar prontamente y prestar asistencia a otros Estados en situaciones de emergencia que pueden producir consecuencias ambientales dañosas. Por ejemplo, se puede citar los Convenios adoptados, bajo los auspicios del OEIA, tras el accidente de Chernobil, el 26 de abril de 1986, sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y sobre la asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, ambos adoptados el 15 de agosto de 1986. También, el Principio 18 de la Declaración de Río ha afirmado a este respecto que “Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La Comunidad internacional deberá hacer todo lo posible para ayudar a los Estados que resulten afectados”.

¹⁵⁸ La obligación de observar la diligencia debida constituye la norma básica de la protección del medio ambiente contra los daños, como puede deducirse de varias convenciones internacionales, así como de las resoluciones e informes de conferencias y organizaciones internacionales. Véase, por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 194 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; los artículos I y II y el párrafo 2 del artículo VII del Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972; el artículo 2 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1987; el párrafo 5 del artículo 7 de la Convención para regular las actividades relacionadas con los recursos minerales antárticos de 1988; el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo de 1991 y el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales de 1992. Respecto a resoluciones e informes de conferencias y organizaciones internacionales véase, por ejemplo, el Principio 21 de la Carta Mundial de la Naturaleza (Resolución 37/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de octubre de 1982 y el Principio VI del Proyecto relativo a la modificación meteorológica, preparado por la Organización Mundial de la Salud y por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en *Digest of United*

Esta obligación de no permitir que el territorio de los Estados sea utilizado de manera que cause un perjuicio a otros Estados fue establecida, por primera vez, por la jurisprudencia internacional en los asuntos del Estrecho de Corfú¹⁶⁰ y, en el ámbito ambiental, de la Fundición de Trail¹⁶¹, constituyendo los antecedentes

States Practice in International Law, 1978, p. 1205. También se hace referencia a la diligencia debida en el laudo del caso Alabama, donde el tribunal entendió "... (una) diligencia proporcional a la magnitud del asunto y a la dignidad y fuerza de la Potencia que ha de ejercerla; una diligencia que mediante el uso de la vigilancia activa y de todos los demás medios en poder del neutral, a través de todas las etapas de la transacción, impedirá que su suelo sea violado; una diligencia que de igual manera disuadirá a los hombres de cometer actos de guerra en el suelo del neutral contra su voluntad", en "The Geneva Arbitration (The Alabama Case), en MOORE, J. B., *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. I, 1898, pp. 572 y 573. También, según el Comentario al texto del Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *cit. supra*, "... la diligencia debida se manifiesta en los esfuerzos razonables por parte del Estado para informarse de los componentes de hecho o de derecho que se relacionan previsiblemente con un procedimiento futuro y tomar en momento oportuno las medidas apropiadas para hacerles frente. Así, los Estados están obligados a tomar medidas unilaterales para prevenir un daño transfronterizo sensible o, en todo caso, minimizar el riesgo de causarlo derivado de las actividades a que se refiere el artículo 1. Esas medidas incluyen, primero, formular políticas destinadas a prevenir un daño transfronterizo sensible o minimizar el riesgo de causarlo y, segundo, aplicar esas políticas (...). La norma de diligencia debida con la cual debe contrastarse la conducta de un Estado es lo que generalmente se considera apropiado y proporcional al grado de riesgo de daño transfronterizo en el caso de que se trate (...)".

¹⁵⁹ Según el Comentario al texto del Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, *cit. supra*, "El principio de buena fe es parte integrante de toda obligación de consulta y negociación. (...) Las partes evidentemente intentarán primero seleccionar aquellas medidas que puedan evitar el riesgo de causar daños transfronterizos sensibles o, si esto no es posible, que minimicen el riesgo de causarlos". El comentario cita también la sentencia de la CIJ en el asunto de la *Competencia en materia de pesquerías, Reino Unido c. Islandia*, que en su fallo la CIJ declaró que "su tarea consistirá en celebrar negociaciones de manera que cada parte tenga de buena fe razonablemente en cuenta los derechos de la otra", en *ICJ Reports 1974*, párrafo 78. Asimismo, en los asuntos de la Plataforma del Mar del Norte, República Federal de Alemania c. Dinamarca y República Federal de Alemania c. Países Bajos, la Corte falló que "Las partes tienen la obligación de entablar una negociación con miras a llegar a un acuerdo y no simplemente proceder a una negociación formal como una especie de condición previa para la aplicación automática de un determinado método de limitación, a falta de acuerdo; las partes tienen la obligación de comportarse de manera que la negociación tenga sentido, lo que no sucede cuando una de ellas insiste en su propia posición sin contemplar ninguna modificación", en *ICJ Reports 1969*, p.3, párrafos 85 y 87.

¹⁶⁰ En este caso, la CIJ afirmó que "... ciertos principios generales bien reconocidos (establecen) la obligación de todo estado de no permitir la utilización de su territorio para la realización de actos contrarios a los derechos de otros Estados". *Vid. CIJ, Recueil 1949*, p. 22. La prohibición del daño ambiental transfronterizo inspiró también las reclamaciones de Australia y Nueva Zelanda contra Francia en los asuntos de las pruebas nucleares de 1974. Sin embargo, en este último caso el Tribunal no entró a considerar las reclamaciones de Australia y Nueva Zelanda, que afirmaban la ilegalidad de las pruebas nucleares que producían un impacto sobre sus territorios, por estimar que Francia había asumido ya una obligación unilateral de no realizar más pruebas de esta naturaleza y que, en tales circunstancias, no había lugar a entrar en el fondo del asunto. *Vid. CIJ, Nuclear Tests Cases*, de 20 de diciembre de 1974, *ICJ Recueil 1974*, pp. 253.

¹⁶¹ El Tribunal de arbitraje del caso de la Fundición de Trail sostuvo que Canadá tenía "... la obligación... de velar por que esa conducta se ajustara a la obligación que, como aquí se determina, tenía el Dominio con arreglo al Derecho internacional". El Tribunal afirmó que, en particular, "... debe exigirse a la Fundición de Trail que se abstenga de causar daño alguno con sus humos en el Estado de Washington". También entendió que "Según los principios del Derecho internacional (...), ningún Estado tiene derecho a usar o permitir que se use su territorio de modo que se causen daños (...) en el territorio de otro o a la propiedad de las personas que allí se encuentran, cuando se trata de un supuesto de consecuencias graves y el daño quede establecido por medio de una prueba clara y convincente". *Vid. Trail Smelter Arbitration Case (USA/Canadá)*, Award of March 11, 1941. ONU. RIAA, vol. III, pp. 1965 y ss., especialmente pp. 1974-1980.

clásicos en esta materia. También en los asuntos del Gut Dam Claims¹⁶², sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares¹⁶³ y Gabčíkovo-Nagymaros¹⁶⁴. La Declaración de Estocolmo de 1972, recoge en su Principio 21 esta obligación de prevención cuando establece que: “*De conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los Principios de Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional*”. El Principio 2 de la Declaración de Río 1992 establece esta misma obligación¹⁶⁵.

¹⁶² Vid. Gut Dam Case (Canadá/Estados Unidos), Decisiones de 15 de enero de 1968, de 12 de febrero de 1968 y de 27 de septiembre de 1968. Lake Ontario Claims Tribunal, ILM, vol. 8 (1969), pp. 118-143.

¹⁶³ En su dictamen consultivo de 8 de julio de 1996, el Tribunal Internacional de Justicia afirmó que “...la existencia de una obligación general a cargo de los Estados de asegurarse de que las actividades que se llevan a cabo bajo su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de zonas no sometidas a control nacional forma ya parte del *corpus* del Derecho internacional del medio ambiente”. Vid. *CIJ Recueil*, 1996, pp. 241-242, párrafo 29. Sin embargo, es necesario apuntar que en 1974, con motivo del Asunto sobre los ensayos nucleares, objeto de la Sentencia de 20 de diciembre de 1974 (*CIJ Recueil*, 1974, pp. 253 y ss.), hubo una clara división en el seno del Tribunal. De entre los disidentes, mientras algunos parecían ver en la norma que aparece recogida en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo una regla de carácter consuetudinario (así la opinión disidente colectiva de ONYEAMA, DILLARD, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y WALDOCK, *CIJ Recueil* 1974, pp. 367-368); otros no compartían, precisamente, esa afirmación (GROS, PETREN, *CIJ Recueil* 1974, pp. 288-289, 305-306; tampoco el juez PINTO en relación con la Orden de 22 de junio de 1973, *CIJ Recueil*, 1973, pp. 99 y ss.). Con posterioridad, Nueva Zelanda intentó que el TIJ se pronunciara sobre la reanudación, en 1995, por Francia de sus ensayos nucleares en el Pacífico Sur, sin éxito. El TIJ no entró en el fondo del asunto porque Francia no había aceptado la jurisdicción del Tribunal en el asunto, por lo que Nueva Zelanda sólo podía apoyarse en el párrafo 60 de la Sentencia según el cual “... si el fundamento de la presente sentencia fuera contestado, el demandante podría pedir un examen de la situación” (Sentencia de 20 de diciembre de 1974, *CIJ Recueil*, 1974, p. 272, párrafo 60). En este asunto, los jueces WEERAMANTRY, KOROMA y PALMER entendieron que “... entre los puntos de vista expresado no aparece ni una sola voz disidente en relación con la tesis según la cual el Principio 21 (de la Declaración de Estocolmo) refleja actualmente Derecho consuetudinario...”, en *CIJ Recueil* 1995, pp. 347, 378-379, 409-410.

¹⁶⁴ En la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 25 de septiembre de 1997, el TIJ cita el principio para poner de manifiesto “... la gran significación que tiene, según su opinión, la protección del medio ambiente no sólo para los Estados sino también para toda la Humanidad”. Vid. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia Gabčíkovo-Nagymaros, *C.I.J. Recueil*, 1997, párrafo 53. A pesar que estas decisiones constituyan un *obiter dicta*, con estas decisiones, para el TIJ resulta indiscutible que, en 1996-1997, los Principios 21 de la Declaración de Estocolmo y 2 de la Declaración de Río forman parte del Derecho internacional general. Sin embargo, el TIJ en este asunto da a esta norma en concreto poco juego, puesto que cuando condena a Eslovaquia por desviar el curso del Danubio como respuesta al abandono por Hungría de sus trabajos en el proyecto conjunto tanto en Gabčíkovo como en Nagymaros, lo hace con base no en esta norma sino en otra, la que exige el uso equitativo y razonable de los recursos naturales compartidos.

¹⁶⁵ En concreto dispone que “De conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”. En el mismo sentido, la Parte V de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, los artículos 20 y ss. de la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua para fines distintos de la navegación, de Nueva York, de 21 de mayo de 1997 y, en el marco del Derecho europeo, la Convención sobre protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, adoptado en Helsinki, el

La Corte Internacional de Justicia confirmó posteriormente a través de la Opinión consultiva de 1996 sobre la Legalidad de la amenaza o uso de armas nucleares que: “*La existencia de una obligación general de los Estados de asegurar que las actividades llevadas a cabo en su jurisdicción o bajo su control respeten el medio ambiente de otros Estados o de otras áreas situadas más allá del control nacional constituye parte del corpus del Derecho internacional del medio ambiente*”¹⁶⁶. Este mismo *dictum* fue reiterado en el Asunto Gabčíkovo-Nagymaros, de 25 de septiembre de 1997, en el que se establece que “*La Corte no pierde de vista, en el ámbito de protección ambiental, que la vigilancia y la prevención se imponen en razón de su carácter, en ocasiones, irreversible, de los daños causados al medio ambiente y de los límites inherentes al mecanismo propio de reparación de este tipo de daños...*”¹⁶⁷.

3. Exención de la obligación de cumplimiento

En algunos casos, el cumplimiento de la norma no es exigible y el comportamiento de un Estado que en principio parece contrario a una obligación internacional no genera responsabilidad internacional porque opera alguna de estas circunstancias que excluyen la ilicitud. No es que haya hecho ilícito internacional

17 de marzo de 1992 (BOE núm. 81, de 4 de abril de 2000). También se reitera en el Principio 3 del Proyecto de Principios sobre la conducta en el ámbito del medio ambiente que deben observar los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, hecho en Nairobi, el 19 de mayo de 1978, Res. AGNU 3129 (XXVIII), en 17 *ILM* 1097 (1978). También la Asociación de Derecho Internacional (ILA) en su Declaración de Seúl de 1986 reitera esta obligación de los Estados. Vid. “Declaration on the Progressive development of Principles of Public International Law relating to a New International Economic Order”, en *ILA, The Report of the Sixty-Second Conference*, Seúl, 1986, § 5. Esta norma también se encuentra en el artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de 1974 (Res. AGNU 3281 (XXIX), 29, UN GAOR Supp. N.º. 31, p. 50. UN-Doc. A/9631, 1974), así como en la Acta Final de Helsinki (Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE-OSCE), Acta Final, de 1 de agosto de 1975, en 14 *ILM* 1292, de 1975) o las conclusiones de la Comisión de Derecho Internacional basadas en la afirmación que el uso de cursos de agua internacionales que causen un daño a los Estados ribereños del cauce inferior no puede corresponderle con un uso equitativo. Vid. MCCAFFREY, “The Fortieth Session of the International Law Commission”, en *American Journal of International Law*, n.º. 83, 1989, pp. 153-164; BROWN WEISS, E., MAGRAW, D. B., SZASZ, P. C., *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Transnational Pubs. Inc., 1992; y PIGRAU, A., *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Bosch Editor, Barcelona, 1994.

¹⁶⁶ Vid. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, *I.C.J. Reports* 1996, pp. 241-242, párrafo 29. Sobre esta opinión consultiva consultar a PONS RÁFOLS, X., *Opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, Servicio de Documentación y Difusión de la Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1997.

¹⁶⁷ Cit. *supra*. Párrafo 53 de la Sentencia. Sobre esta cuestión, SANDS, PH., “International Courts and the Application of the Concept of “Sustainable Development”, en *Max Planck of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 389-395; STEC, S., ECKSTEIN, G., “Of Solemn Oaths and Obligations: Environmental Impact of the IJC’s Decision in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 8, 1997, pp. 41 y ss.; BOYLE, A. E., “The Gabčíkovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 8, 1997, pp. 13 y ss.

que no da lugar a responsabilidad internacional, es que en estas circunstancias impiden que el hecho de un Estado sea calificado como ilícito. No hay hecho ilícito internacional en estos supuestos. Esto se debe a que estas circunstancias dejan en suspenso la obligación internacional de manera temporal o la extinguen definitivamente. Por tanto no se viola la obligación internacional al no estar ésta vigente.

Esto sucede cuando concurren ciertas circunstancias. En el ámbito ambiental: la fuerza mayor, relacionada con la imposibilidad sobrevenida del cumplimiento, el cambio fundamental de las circunstancias existentes en el momento de la conclusión de un tratado, el estado de necesidad ambiental, el consentimiento, las contramedidas y, finalmente, el peligro extremo¹⁶⁸. Ninguna de estas circunstancias excluirá la ilicitud de hechos que no sean conformes con normas imperativas de Derecho internacional general. Si la obligación internacional que se viola es una norma imperativa estas causas de exclusión no operan.

En todo caso, es necesario observar que si bien no es función del control apreciar estas circunstancias, éstas resultan relevantes en una fase posterior del control, cuando ante un aparente incumplimiento, la concurrencia de las mismas conlleva la extinción de la obligación y de cualquier mecanismo de control que estuviera operando sobre la misma.

Sobre las dos primeras causas de exención es necesario hacer referencia al régimen general del derecho de los tratados internacionales. Los artículos 61 y 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 prevén las causas de suspensión o terminación de un tratado, que comporta la exención de la obligación del cumplimiento. En concreto, el artículo 61 se refiere a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento, es decir, una parte podrá alegar la imposibilidad de cumplir un tratado como causa para darlo por terminado o retirarse de él si esa imposibilidad resulta de la desaparición o destrucción definitivas de un objeto indispensable para el cumplimiento del tratado. Si esta imposibilidad es temporal podrá alegarse únicamente como causa para suspender la aplicación del tratado. La imposibilidad de cumplimiento no podrá alegarse por una de las partes como causa para dar por terminado un tratado, retirarse de él o suspender su aplicación si resulta de una violación, por la parte que la alegue, de una obligación nacida del tratado o de otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado. Esta imposibilidad sobrevenida de cumplir con

¹⁶⁸ Estas causas de exclusión de ilicitud se prevén en el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por actos no prohibidos por el Derecho internacional, Official Records of the General Assembly, 56ª Sesión, Suplemento, n.º. 10 (A/56/10), ch. IV. E. 1, de 2001.

un tratado se relaciona con la fuerza mayor¹⁶⁹. La fuerza mayor opera cuando una fuerza irresistible, ajena a la voluntad y control del Estado hace materialmente imposible cumplir con la obligación internacional. Se pueden plantear problemas. Respecto al consentimiento las contramedidas y la legítima defensa se plantean diferencias, y es que en estos casos la justificación de la conducta del Estado es consecuencia de una actuación previa por parte del otro Estado (consentimiento, violación de una obligación internacional, o una agresión armada). Y en cuando a la distinción del peligro extremo y del estado de necesidad, en estos casos el comportamiento del Estado contrario a la obligación internacional es voluntario. En el caso de la fuerza mayor es totalmente involuntario.

El artículo 62 hace referencia al cambio fundamental en las circunstancias¹⁷⁰. Según esta disposición un cambio fundamental en las circunstancias ocurridas con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las Partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que: la existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las Partes en obligarse por el tratado y ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado. El párrafo segundo de este artículo añade que un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él si el tratado establece una frontera o si el cambio fundamental resulta de una violación, por la parte que lo alega, de una obligación nacida del tratado o de toda otra obligación internacional con respecto a cualquier otra parte en el tratado. El artículo concluye haciendo referencia a la posibilidad de alegar un cambio fundamental en las circunstancias como causa para suspender la aplicación del tratado¹⁷¹.

¹⁶⁹ El caso fortuito, en versiones anteriores del proyecto de artículos de la CDI, se regulaba junto a la fuerza mayor, pero la versión definitiva sólo se refiere a la fuerza mayor englobando a las dos figuras.

¹⁷⁰ Este fue una de las alegaciones de Rusia para justificar su incumplimiento con las obligaciones del Protocolo de Montreal de 1987. Rusia, concretamente, hacía referencia a tres circunstancias que justificaban su incumplimiento: en primer lugar, la sucesión de la personalidad jurídica estatal a través de la disolución de la antigua Unión Soviética; en segundo lugar, el colapso legal y social provocado por la disolución constituía, según Rusia, una situación de fuerza mayor, justificando la suspensión de sus obligaciones, basándose en la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento (fuerza mayor); y en tercer lugar, el incumplimiento derivado del cambio fundamental sobrevenido de las circunstancias sobre las cuales se asumieron las obligaciones internacionales (la llamada cláusula *rebus sic stantibus*). Vid. artículos 61 y 62 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados y WERKSMAN, J., "Compliance and Transition: Russia's Non-Compliance Tests the Ozone Regime", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1996, pp. 761 y ss.

¹⁷¹ En el asunto Gabčíkovo-Nagymaros, de 25 de septiembre de 1997, Hungría intentó justificar la legalidad de su decisión consistente en la terminación del Tratado que había concluido con Checoslovaquia en 1977. Los argumentos que utilizó para justificar su postura fueron: la existencia de un estado de necesidad, la imposibilidad de aplicar el Tratado, un cambio fundamental de las circunstancias, el incumplimiento material del Tratado por parte de Checoslovaquia y el desarrollo de nuevas normas de Derecho internacional del medio ambiente. La Corte Internacional de Justicia, sin

El estado de necesidad ambiental también opera como causa de exclusión de ilicitud del comportamiento estatal constitutivo de un incumplimiento de un determinado tratado internacional. Se puede alegar cuando la violación de una obligación internacional sea la única forma para salvar un interés esencial del Estado que comete la infracción. Para evitar un peligro grave e inminente que amenace un interés esencial del Estado. En este supuesto la exclusión de la ilicitud del comportamiento no es consecuencia de una actuación previa del Estado que sufre el hecho ilícito internacional, como ocurría en los casos anteriores, sino que el Estado lesionado por la violación de la obligación internacional no ha realizado ninguna conducta que justifique esa violación. Se distingue también de la fuerza mayor en que en este caso el comportamiento es voluntario, pero la posibilidad de cumplir la obligación (teórica y aparente) pondría en grave riesgo un interés esencial. Se diferencia del peligro extremo en que el riesgo que se intenta evitar no afecta a la vida de los que realizan la conducta sino a un interés esencial o al funcionamiento de los intereses esenciales. Un ejemplo sería el del Estado que deja de pagar su deuda externa para evitar la bancarrota. O el Estado que ante una situación de catástrofe natural expropia los bienes de los ciudadanos extranjeros en su territorio.

Esta exclusión se fundamenta en la exigencia de tutelar el medio ambiente por parte del Estado que debe cumplir con las obligaciones derivadas de un tratado internacional¹⁷².

embargo, rechazó estas argumentaciones (párrafos 111-113) sustentando la idea que la emergencia de nuevas normas de Derecho internacional del medio ambiente no podía conducir a la inaplicación del Tratado sino a la responsabilidad de las Partes de adaptar el tratado a las nuevas necesidades. *Cit. supra*. Sobre esta Sentencia, *vid. KOVACS, P.*, “Quelques considérations sur l’appréciation et l’interprétation de l’arrêt de la Cour Internationale de Justice, rendu dans l’affaire Gabčíkovo-Nagymaros”, *cit. supra*, pp. 258 y ss. En este sentido, existen tratados internacionales multilaterales en materia ambiental que hacen referencia a la posibilidad que, una vez concluido el tratado, surjan, con posterioridad, nuevas normas ambientales. Por ejemplo, la Convención sobre el régimen jurídico de los usos diferentes de la navegación de los cursos de agua internacionales de 1997, que establece en su artículo 3.1 que “En ausencia de acuerdo en contra, nada afectará a los derechos y obligaciones de un Estado ribereño derivadas de esta Convención (...)”. También, el artículo 2.1 del Convenio sobre diversidad biológica de 1992 establece que “Las disposiciones de este Convenio no afectaran los derechos y obligaciones de los Estados contratantes derivadas de cualquier otro tratado internacional, excepto que el ejercicio de aquellos derechos y obligaciones causara un daño grave o una amenaza a la diversidad biológica”. Es necesario recordar también la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o uso de las armas nucleares, *cit. supra*, donde la Corte entendió que “...el medio ambiente no es una abstracción sino que representa el espacio vivo, la calidad de vida y la salud de los seres humanos, incluyendo las generaciones futuras” (párrafo 29). Y de modo general, el *dictum* de la Corte Internacional de Justicia en el Caso de Namibia (*ICJ Reports 1971*, p. 31) que establecía que “... un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el contexto del sistema jurídico completo prevalente en el momento de la interpretación”.

¹⁷² Sobre este tema, consultar BARBOZA, J., “Necessity revisited in International Law”, en VV.AA., *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague, 1984, pp. 27 y ss.; GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional (Reflexiones sobre la interpretación y consecuencias que pueden derivarse, en tal materia, de la*

La Corte Internacional de Justicia ha observado, al respecto, que esta causa de exclusión de la ilicitud puede ser reconocida solo en determinadas circunstancias y siempre que concurren las condiciones prescritas en el artículo 25 (antiguo artículo 33) del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos¹⁷³, el cual ha sido considerado por la Corte como expresión del Derecho internacional consuetudinario¹⁷⁴. Las condiciones previstas en el artículo 25 deben ser satisfechas para poder, legítimamente, invocar la causa de exclusión de la ilicitud por la concurrencia de un estado de necesidad. La Corte Internacional de Justicia las ha sistematizado en las siguientes: 1- la reacción necesaria debe ser ocasionada por la necesidad de preservar un “interés esencial” del Estado que es autor de la conducta constitutiva de un incumplimiento de sus obligaciones internacionales; 2- el interés esencial debe estar amenazado por un peligro grave e inminente; 3- la conducta reactiva necesaria debe haber sido el único medio para salvaguardar este interés; 4- la conducta reactiva necesaria no puede arriesgar un interés esencial del Estado sobre el cual recaía la obligación internacional; y 5- el Estado autor de la conducta reactiva no debe contribuir de algún modo al origen del estado de necesidad¹⁷⁵.

En el caso Gabčíkovo-Nagymaros, la Corte entiende que el ‘estado de necesidad’, no sólo ambiental, sino también en general sólo puede invocarse en el ámbito de la responsabilidad internacional, cuando existe un grado suficiente de certidumbre de la gravedad e inminencia de un peligro inevitable¹⁷⁶.

aceptación por la CDI del estado de necesidad), ed. Tecnos, Madrid, 1987; y MONTINI, M., *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, ed. CEDAM, Padova, 2001.

¹⁷³ Vid. Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por actos no prohibidos por el Derecho internacional de 2001, *cit. supra*. El Proyecto anterior es de 1980. Vid. *Yearbook of the International Law Commission*, 1980, vol. II, Part. 2, p. 34.

¹⁷⁴ Vid. STIJ, Gabčíkovo-Nagymaros, de 25 de septiembre de 1997, *cit. supra*, párrafo 51.

¹⁷⁵ *Ibidem*, párrafo 52. En la Sentencia la Corte establece la satisfacción acumulativa de estos requisitos para poder alegar el ‘estado de necesidad’ y que “... la verificación de la existencia, en 1989, de un ‘peligro’ invocado por Hungría y de su naturaleza ‘grave e inminente’ eran procesos complejos, incluso en el ámbito de las ‘incertidumbres’ del impacto ecológico de construir el sistema de dique en Gabčíkovo-Nagymaros”. Respecto a estas incertidumbres, la Corte entiende que por sí solas no afirman la existencia objetiva de un peligro, teniendo en cuenta que éste es un componente del concepto de estado de necesidad. El concepto de peligro, como componente del estado de necesidad, es indisoluble de la “inminencia” y de la “gravedad”. Es decir, debe considerarse como un peligro, lo suficientemente grave y lo suficientemente inmediato como para no poder actuar de otra forma. Es decir, no se trata que la incertidumbre provoque la existencia de un mero riesgo para hablar de estado de necesidad, sino que debe ser una incertidumbre que obligue a un Estado a actuar inevitablemente ante un peligro grave e inmediato. La inmediatez es, según la Corte, sinónimo de proximidad en el tiempo y va más allá del concepto de ‘posibilidad’. En cierto modo, la Corte parece descartar la aplicación de los principios de precaución y de evaluación de impacto ambiental, en tanto que en el momento de preparación del Proyecto de artículos de la CDI de 1980 sobre responsabilidad no se había instaurado dicho principio.

¹⁷⁶ Y no como una causa de suspensión o terminación de un tratado internacional determinado, como argumento que defendía Hungría en el caso Gabčíkovo-Nagymaros. *Ibidem*. La Corte determinó en este caso las condiciones necesarias para que pudiera alegarse el “estado de necesidad”, es decir: el interés en

El consentimiento del Estado lesionado también funciona como causa de exención del cumplimiento. El Estado lesionado es el titular del derecho que se corresponde con la obligación violada. El Estado perjudicado, lesionado, presta su consentimiento a ese comportamiento. Siempre que el consentimiento cumpla los siguientes requisitos: que sea consentimiento válido, que no esté afectado por vicio que lo anule, que sea consentimiento expreso, que ese consentimiento expreso y válido haya sido manifestado por una autoridad del Estado con competencias internacionales para comprometer al Estado y que sea consentimiento anterior a la comisión del hecho.

Las contramedidas actúan como causa de exención de la ilicitud y del cumplimiento, cuando un determinado hecho constituya una medida legítima de reacción frente a un hecho ilícito internacional previo cometido por otro Estado. El Derecho internacional admite la posibilidad de que los propios Estados que sufren

peligro ha de ser esencial, e interés ha de estar efectivamente amenazado por un peligro grave, cierto e inminente, no prosperará una alegación si quien la invoca ha contribuido a que ese riesgo para un interés fundamental del Estado se produzca, el hecho que se intenta justificar no perjudique un interés fundamental del Estado que sufre esa violación (mal mayor que el que se pretende evitar). Hungría no cumplió pero alegaba que no lo hacía por estado de necesidad, y en concreto estado de necesidad ecológico. Consideraba que tendría consecuencias negativas en el medio ambiente (interés fundamental). Lo cierto es que no cumplieron ninguno de los dos. Y la Corte internacional de Justicia desestimó las alegaciones de Hungría por no reunir las condiciones necesarias. También, en la Sentencia del Tribunal de Naciones Unidas para el Derecho del Mar “Saiga” (nº. 2), Saint Vincent y Las Grenadines vs. Guinea, de 1 de julio de 1999 se hace referencia al concepto de ‘estado de necesidad’ (párrafo 129 y ss.), ratificando lo dicho en la Sentencia de la CIJ en el caso Gabčíkovo-Nagymaros. En el caso “Saiga”, la parte demandada, Guinea, invoca la expansión del ámbito de su jurisdicción en la zona económica exclusiva sobre la base de la noción de ‘interés público’ y de ‘autoprotección’ y defiende sobre la base del ‘estado de necesidad’ las medidas adoptadas contrarias a la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. El Tribunal entiende que no existía evidencia de un peligro grave e inminente de un interés esencial de Guinea que justificara el arresto y detención del buque “Saiga”, el procesamiento y encarcelamiento de su capitán, la confiscación de su carga y la inmovilización del barco contrario a la Convención de 1982. En contraste con la postura de la CIJ, se puede considerar aquí la práctica del Órgano de Apelación de la OMC en el Caso de las Hormonas de Vacuno de 1998. En este caso, el Órgano de Apelación consideró la regla de la evaluación del riesgo en el contexto específico del ordenamiento jurídico de la OMC. Estados Unidos impugnó una prohibición impuesta unilateralmente por la Comunidad Europea a la importación de vacuno americano producido mediante la utilización de hormonas artificiales. Mientras que la Comunidad Europea consideraba que el vacuno constituía una amenaza a la salud de los ciudadanos europeos y al medio ambiente, los Estados Unidos entendían que la Comunidad Europea no disponía de una base científica sobre la cual fundar sus argumentos, según las exigencias de evaluación del riesgo contempladas en los artículos 5.1 y 5.2 del Acuerdo SPS. De acuerdo con estos artículos, el órgano de Apelación concluyó que la evaluación del riesgo no sólo consiste en la adopción, por ejemplo, de medidas sanitarias, sino que deben ser apropiadas a las circunstancias. Los resultados de la evaluación del riesgo deben ser lo suficientemente garantistas y debe poderse establecer un vínculo racional entre el riesgo y la medida adoptada. La inminencia del peligro no presupone una desvinculación con la medida adoptada. Sin embargo, en este caso el órgano de Apelación consideró la inexistencia de una evaluación de riesgo que fomentara la adopción, por parte de la Comunidad Europea, de una prohibición a la importación. Sin embargo, a diferencia de la CIJ, el Órgano de Apelación reconoce la posibilidad que un Estado miembro de la OMC pueda, unilateralmente, prohibir la importación de un producto por razones sanitarias y fitosanitarias aunque no exista un grado de certidumbre de si el producto sea nocivo para la salud humana. Lo único exigible, según este Órgano, es que la valoración del riesgo sea el fundamento razonable para la prohibición de importaciones. Por lo tanto, esta argumentación no excluye la posibilidad que la valoración del riesgo

un hecho internacionalmente ilícito adopten medidas contra el Estado que lo ha cometido.

Las contramedidas suponen un comportamiento contrario a una obligación convencional subsistente, pero que se justifica como respuesta necesaria y proporcionada a un hecho internacionalmente ilícito del Estado contra el que se adoptan las contramedidas. Son esencialmente de carácter temporal, se adoptan para lograr un fin concreto, y su justificación termina una vez alcanzado ese fin¹⁷⁷.

No obstante, las contramedidas parecen escasamente adecuadas a los convenios multilaterales de derecho ambiental puesto que cualquier incumplimiento como respuesta va a ir en contra del interés común de los Estados Parte en la protección del medio ambiente y no compensará sino que agravará el impacto negativo del incumplimiento inicial.

El peligro extremo existe como causa de exclusión de ilicitud del comportamiento de un Estado cuando la infracción de una norma jurídica es la única forma de salvar la propia existencia del Estado que viola la obligación internacional. La diferencia con la fuerza mayor es que no es materialmente imposible cumplir con lo que establece la obligación internacional, pero la posibilidad que hay es más teórica que práctica. Para que esta causa sea eficaz es necesario que la situación de peligro extremo no haya sido provocada por el Estado que la invoca, y es necesario que exista proporcionalidad entre el peligro que se pretende evitar y el daño que causa esa infracción.

A continuación es preciso analizar el control jurídico, en concreto, sobre la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales en materia ambiental, con el examen de los factores que inciden en la inaplicación o el incumplimiento. Es importante observar, que los problemas que provocan el incumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales de un Estado, en ocasiones, tienen su origen en la fase de la aplicación de un tratado internacional.

pueda contener cierto grado de incertidumbre. Vid. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of 16 January 1998, AB-1997-4, WT/DS 26/AB/R.

¹⁷⁷ Las contramedidas deben distinguirse claramente de la terminación o suspensión de las relaciones convencionales en razón de la violación grave de un tratado por otro Estado, como se dispone en el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ambas están basadas en la conocida norma expresada en la máxima *inadimplenti non est adimplendum* y tiene sus raíces en la noción del equilibrio contractual, esto es, la necesidad de mantener el balance entre la acción requerida de una parte y la acción requerida de la otra parte de conformidad con un tratado internacional. Si una parte comete una violación grave a un tratado internacional, la otra puede suspender su operación total o parcialmente, o adoptar contramedidas, según sea el caso. Cuando se da por terminado un tratado o se suspende su aplicación de conformidad con el artículo 60, se verán afectadas las obligaciones jurídicas sustantivas de los Estados Partes, pero esto es completamente diferente de la cuestión de la responsabilidad que ya haya podido generar la violación. Organización de las Naciones Unidas. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 53º período de sesiones (23 de abril a 1º de junio y 2 de Julio a 10 de agosto de 2001), p. 358, disponible en <http://www.un.org/law/ilc/reports/2001/2001report.htm>.

B) El control jurídico sobre la aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales

La aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales se relacionan con el elemento material del control. En este sentido, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece la obligación de cada Estado individual de asegurar la aplicación efectiva de los tratados internacionales. Es decir, los Estados están sometidos a una obligación consistente en adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para hacer posible la aplicación de las disposiciones de un tratado internacional en su ordenamiento interno. Teniendo en cuenta esta premisa, es preciso analizar cuál es el origen y las teorías que se ha desarrollado acerca del cumplimiento de las normas convencionales, para después detallar en qué consiste el control sobre la aplicación y el cumplimiento.

1. El origen y teorías sobre el cumplimiento

Los motivos que justifican el cumplimiento o no de las obligaciones internacionales ambientales han sido analizados, más profundamente, desde tres perspectivas: desde la cooperación internacional en materia ambiental; desde la aplicación coercitiva y desde el sistema de sanciones y compensaciones.

Desde la perspectiva de la cooperación internacional ambiental, es necesario relativizar la afirmación que defiende que el cumplimiento no constituye un problema. En realidad, el grado de cumplimiento de estos tratados internacionales es encubierto: la configuración de las disposiciones convencionales es suficientemente abierta, ambigua y sólo se prevé un mínimo común denominador de compromiso para favorecer el cumplimiento. Con estas condiciones, no se genera ni riesgo, ni sacrificio en el cumplimiento, pero tampoco se asumen compromisos de cooperación ambiciosos, puesto que la cooperación ambiental se concentra en objetivos accesibles y fáciles. La asunción de estos compromisos ambientales mínimos promueve la conclusión de tratados internacionales en materia ambiental y facilita una mayor participación de los Estados, involucrándolos en objetivos ambientales comunes, a la vez que se proyecta una imagen pública internacional del Estado de compromiso (aunque mínimo) con los objetivos de protección ambiental.

La consecuencia más inmediata es que los Estados Parte en un tratado lo son porque están dispuestos a cumplir con sus disposiciones o porque ya están cumpliendo. De tal manera que la falta de participación en un tratado internacional en materia de medio ambiente se puede relacionar, directamente, con el

incumplimiento. La opción de no tomar parte en un determinado tratado internacional en materia ambiental se produce o bien porque existe la posibilidad potencial de incumplimiento o bien, porque no existe la voluntad de asumir compromisos en una determinada materia que no aporta beneficios, sino más bien determinadas cargas que el Estado quiere evitar.

La aplicación coercitiva que ejerce el propio Estado se debe, en muchas ocasiones, a la presión de la opinión pública nacional, a la estructura democrática de las sociedades que favorecen el asociacionismo y la constitución de organizaciones no gubernamentales que inciden en las opciones políticas¹⁷⁸ y al control que ejercen las instituciones judiciales independientes de los Estados sobre la acción de los respectivos particulares¹⁷⁹. En efecto, el cumplimiento es elevado no solo por la asunción de compromisos de mínimos, sino también porque los Estados ya habían adoptado estos compromisos en su ordenamiento jurídico interno y no les supone ninguna carga asumir las mismas obligaciones en el ámbito jurídico internacional. Siguiendo con esta argumentación, una legislación nacional poco contundente reduce las posibilidades de un pleno cumplimiento de las exigencias jurídicas internacionales; una legislación contundente pero sin una ejecución forzosa, genera el mismo resultado. Por lo tanto, la adopción de legislación interna no es el único factor determinante para valorar si un Estado cumple o no con sus obligaciones internacionales. El cumplimiento del Derecho ambiental no sólo depende del grado en que los Estados cumplen con las obligaciones de hacer, pero también del grado en que ellos y las personas físicas y jurídicas bajo su jurisdicción ajustan a su conducta a las leyes y reglamentaciones promulgadas o ejecutan las medidas adoptadas¹⁸⁰. Consecuentemente, para saber si un Estado cumple o no con sus obligaciones convencionales ambientales no es suficiente con verificar si ha adoptado las leyes, reglamentos y medidas ordenados por el tratado, sino que además es necesario ver si el Estado cumple y hace

¹⁷⁸ La consecuencia inmediata es que la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales que pueden incidir en la agenda internacional son, básicamente, procedentes de los países más industrializados. De manera que se produce una sincronía entre las necesidades de estos países y la agenda internacional.

¹⁷⁹ Esta es la posición defendida por O'CONNELL, la cual sostiene que cuando el Estado no es capaz de garantizar que los individuos observen una norma, los tribunales nacionales, mediante su labor, pueden evitar que el Estado resulte responsable internacionalmente, por haber corregido la anomalía en el cumplimiento de los particulares de determinadas prescripciones o medidas de derecho interno, que el Estado había adoptado en aplicación de un tratado internacional. Es decir, según esta profesora, el cumplimiento internacional depende del cumplimiento nacional, puesto que el Derecho internacional del medio ambiente, como sucede en la protección de los derechos humanos, tiene su virtualidad en el ámbito de las relaciones interindividuales. Vid. O'CONNELL, M. E., "Enforcement and the Success of International Environmental Law", en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, cit. *supra*, pp. 55 y ss.

¹⁸⁰ Vid. SAHOVIC, M., "Le problème de l'efficacité du droit international", en MAKARCZYK, J. (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21th Century*, Kluwer International Law, The Hague, Boston, London, 1996, pp. 275-282.

cumplir esas reglas y medidas¹⁸¹.

En cierto modo, el nivel de cumplimiento de un Estado de las normas y obligaciones jurídicas internacionales depende del grado de concienciación de los gobernantes y ciudadanos del Estado en cuestión sobre la necesidad de cumplir en función de la existencia de un beneficio. Por este motivo, cada Estado tiene la libertad de diseñar las medidas de aplicación y vigilancia del cumplimiento más apropiadas para su propio sistema jurídico y circunstancias sociales y económicas conexas, dentro de los límites establecidos por las obligaciones jurídicas asumidas internacionalmente y teniendo en cuenta si se trata de cumplir obligaciones de procedimiento u obligaciones materiales. Evidentemente, una mayor concienciación pública y una mayor presión social, nacional e internacional, pueden favorecer el establecimiento de mecanismos de control.

Desde el sistema de sanciones (“*sticks*”) y compensaciones (“*carrots*”), el cumplimiento encuentra otro orden de justificación. En el ámbito internacional, algunos Estados asumen compromisos que van más allá del mínimo común denominador y lo hacen, en ocasiones, porque el tratado prevé algún tipo de compensación a cambio. Estos Estados suelen ser Estados en vías de desarrollo o Estados de economías en transición. En este sentido, sin la existencia de fondos convencionales, pocos Estados formarían parte de los tratados o pocos podrían cumplir sus prescripciones. Generalmente, estos fondos consisten en una transferencia económica de los Estados desarrollados en beneficio de los Estados en vías de desarrollo, como consecuencia de los costes incrementales derivados del cumplimiento. Otra posibilidad que puede derivar al cumplimiento de un tratado internacional del medio ambiente es la existencia de mecanismos coercitivos. Estos mecanismos pueden consistir, por ejemplo, en amenazas de sanciones comerciales. En algunos casos las compensaciones y las sanciones pueden conllevar efectos para terceros Estados, es decir, aquellos Estados que no son Partes en un determinado tratado internacional. En este sentido, las compensaciones y sanciones pretenden evitar la falta de participación. Sin embargo concurren una serie de problemas en esta posibilidad: puede ser, en primer lugar, que las sanciones, establecidas a terceros con el fin de evitar la falta de participación, supongan una violación a las normas de la organización mundial del comercio y al principio de no-discriminación. En segundo lugar, puede ser que los Estados no Partes en un tratado no estén interesados en proteger el medio ambiente y podría ser que la imposición de estas sanciones fuera ilegal, puesto que

¹⁸¹ Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., “Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project”, en *Global Governance*, n.º. 1, 1995, pp. 120 y ss.

afecta a una opción voluntaria del Estado en el ámbito del Derecho internacional. Y en tercer lugar, la previsión de sanciones (*sticks*) para forzar el cumplimiento no puede contemplarse sin la previsión de las compensaciones (*carrots*), puesto que es necesario el equilibrio de situaciones, que parten de la desigualdad ante el cumplimiento y evitar, asimismo, que las desigualdades constituyan una penalización, como lo sería la imposición de sanciones para aquellos Estados que no disponen de la capacidad suficiente para adecuarse a las obligaciones jurídicas internacionales en materia de medio ambiente. En realidad, como se analizará más adelante, los problemas de cumplimiento se relacionan más con la incapacidad de un Estado, que con su intención de cumplir.

Del análisis llevado a cabo por algunos especialistas en la materia¹⁸², se comprueba que la aplicación y el cumplimiento de los tratados ambientales son muy desiguales. La aplicación y el cumplimiento dependen, por supuesto, de una gran variedad de factores¹⁸³: la naturaleza de la obligación, las características del país, la disponibilidad de recursos financieros o técnicos, el contexto internacional, el comportamiento de los demás Estados, la medida en que el gobierno y la opinión pública han sido informados de la naturaleza y de la magnitud del problema¹⁸⁴, etc. Según el profesor R. B MITCHELL¹⁸⁵, el origen de un

¹⁸² Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", *op. cit.*, pp. 120 y ss.; y también, VICTOR, D. G., "Translating intent into action: implementing environmental commitments", en *Environment*, March 1999, pp. 1 y ss.

¹⁸³ E. BROWN WEISS identifica una serie de factores que determinan el cumplimiento o incumplimiento de un tratado internacional en materia ambiental: en primer lugar, los Estados no cumplen, totalmente, con sus obligaciones internacionales; en segundo lugar, la confusión terminológica existente entre aplicación, cumplimiento, aplicación coercitiva y eficacia; en tercer lugar, existe una preferencia por los instrumentos internacionales ambientales con disposiciones jurídicas vinculantes a las no vinculantes porque los Estados cumplen en mayor grado las disposiciones vinculantes a las no vinculantes; en cuarto lugar, las secretarías convencionales ejercen un poder de control insignificante y su actividad es mínima; en quinto lugar, cuanto más precisa es la obligación convencional ambiental, más elevado es el cumplimiento; en sexto lugar, los informes periódicos estatales son esenciales para el control del cumplimiento de un tratado internacional; en séptimo lugar, la aplicación descentralizada en un Estado de un acuerdo internacional mejora el cumplimiento de sus disposiciones; en octavo lugar, los sistemas democráticos promueven el cumplimiento; en noveno lugar, la influencia de las organizaciones no gubernamentales siempre es positiva para el cumplimiento de los tratados; en décimo lugar, los procedimientos de solución pacífica de controversias son esenciales para el logro del cumplimiento de las disposiciones convencionales medioambientales; en décimo primer lugar, las medidas coercitivas en casos de incumplimiento son esenciales para asegurar el cumplimiento de un tratado internacional de protección ambiental; en duodécimo lugar, los mercados crean incentivos para no cumplir con determinados tratados; en último lugar, las estrategias articuladas para el logro del cumplimiento de un tratado internacional del medio ambiente pueden aplicarse, uniformemente, a Estados Parte en un tratado internacional para asegurar el cumplimiento. Vid. BROWN WEISS, E., "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: the Bakers Dozen Myths", *cit. supra*, pp.1560-1588.

¹⁸⁴ Vid. Sobre esta cuestión, EBBESSON, J., "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 8, 1997, pp. 51-97. En el documento de la Comisión Económica para Europa, "Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region", de mayo de 2003, *cit. supra*, punto 5, pp. 2 y 3, se identifican algunos de los posibles obstáculos que pueden incidir en la aplicación y cumplimiento nacionales de los tratados internacionales en materia ambiental, es

incumplimiento puede tener su origen en la actitud unilateral del Estado o puede deberse a la incapacidad o a la inadvertencia de las obligaciones internacionales del Estado asumidas en el ámbito de protección ambiental¹⁸⁶.

Si bien todos estos factores influyen, es difícil elaborar conclusiones categóricas con respecto al efecto de cada uno de ellos. Partiendo de este condicionante, se pueden identificar dos grandes categorías de factores que incidirían, directa o indirectamente, en la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental¹⁸⁷. La primera categoría basada en datos jurídicos: la configuración de las obligaciones internacionales como obligaciones de comportamiento o de resultado; la libertad de medios para la ejecución que el Derecho internacional deja a los Estados para conseguir el objetivo de la norma; y la diversidad de sistemas nacionales y de tradiciones administrativas, que produce una heterogeneidad en los instrumentos de ejecución normativa e institucional. Y la segunda basada en datos fácticos, como son las características sociales, culturales, políticas y económicas de los diferentes Estados.

decir: la ausencia de una atención política suficiente a la aplicación; la ausencia de concienciación de las obligaciones derivadas de un tratado multilateral ambiental por las autoridades encargadas de la aplicación; la insuficiente capacidad técnica, administrativa y financiera; la insuficiente coordinación entre las autoridades nacionales más relevantes; la insuficiente comprensión de los diferentes aspectos de la aplicación; una preparación insuficiente como, por ejemplo, de las leyes, reglamentaciones, etc.; datos inciertos o insuficientes; ausencia o insuficiente medidas nacionales de control y/o de revisión de la aplicación; regulaciones de aplicación no, suficientemente, claras, por ejemplo, en la traslación e interpretación de las disposiciones y términos jurídicos; la falta de movilización del apoyo público; y la falta de previsión presupuestaria, cambios en las circunstancias económicas o costes de aplicación imprevisibles.

¹⁸⁵ Vid. MITCHELL, R. B., "Compliance Theory: an overview", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, Londres, 1996, pp. 7 y ss.

¹⁸⁶ Los tratados internacionales en materia ambiental toleran cierto grado de incumplimiento, en tanto que este incumplimiento venga justificado por una incapacidad o inadvertencia del Estado. No se espera desde la comunidad convencional que los Estados en vías de desarrollo cumplan con el mismo nivel de exigencia que los demás Estados desarrollados. Por lo tanto, en materia ambiental el cumplimiento comporta un cierto grado de flexibilidad y discrecionalidad, en el sentido que el incumplimiento no se identifica con violación del tratado, precisamente por los factores condicionantes del comportamiento de los Estados. Vid. VIGNERON, G., "Compliance and International Environmental Agreements: A case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement", *cit. supra*, pp. 592 y ss.; también, WANG, X., "Towards a System of Compliance: designing a Mechanism for the Climate Change Convention", en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 7, n.º. 2, 1998, pp. 176 y ss.; y HAAS, P. M., "Why Comply, or Some hypotheses in search of an analyst", en BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with Nonbinding Accords*, Studies in Transnational Legal Policy, n.º. 29, The American Society of International Law, Washington, D. C., 1997, pp. 21-48.

¹⁸⁷ Estos factores pueden dificultar el cumplimiento homogéneo de las obligaciones convencionales. Por este motivo, en algunos casos, las instituciones convencionales han adoptado directrices para la aplicación de los tratados en las que se establecen las medidas mínimas que deben adoptar los Estados para proceder a una adecuada implementación de las normas contenidas en un determinado tratado internacional de protección ambiental. Por ejemplo, las "Guías directrices para la implementación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres", adoptadas por la Conferencia de las Partes en 1981 y revisadas en 1993.

El incumplimiento puede basarse en la actitud que demuestra un Estado desde el momento de consentir a un determinado tratado internacional ambiental. Su consentimiento y su predisposición inicial de cumplir con los objetivos convencionales pueden estar influenciados por diferentes razones, ya sea por razones utilitaristas, por presión externa, o en respuesta a determinados incentivos, etc.¹⁸⁸ y su actitud puede cambiar y orientarse a una actitud de incumplimiento sin previa predisposición, en función de: los costes del cumplimiento, los beneficios que pueda aportar el incumplimiento, la actitud mostrada por los demás Estados Partes, etc.

Como ya se ha apuntado anteriormente, las características sociales, culturales, políticas y económicas de los diferentes Estados influyen, claramente, en la aplicación y cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales¹⁸⁹. El incumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental no resulta, en general, de una actitud deliberada de violación de las obligaciones de los Estados Partes¹⁹⁰, sino que se deriva de causas externas a la voluntad de los Estados a cumplir con sus cometidos.

Esta incapacidad es, fundamentalmente, de orden institucional o económica - tecnológica¹⁹¹. En particular, un Estado puede optar por incumplir una obligación

¹⁸⁸ En ocasiones, el interés estatal conduce a los Estados a concluir tratados que promueven sus intereses nacionales y evitan aquellas obligaciones jurídicas derivada del tratado que pueden perjudicarlo. Vid. MITCHELL, R. B., "Compliance Theory: an overview", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, op. cit., pp. 7 y ss.

¹⁸⁹ El análisis de los factores que inciden en el correcto cumplimiento de un tratado internacional conduce a reforzar la función asistencial que aporta el control internacional, siendo más útil que la que pueda aportar la institución de la responsabilidad internacional. En los casos de imposibilidad de incumplimiento establecer la responsabilidad internacional de uno de estos Estados sería inadecuado, puesto que ni se podría producir la reparación del daño ambiental ocasionado, ni se podría evitar que en un futuro se volviera a producir la infracción. Vid. BROWN WEISS, E., "Getting Countries to comply with international agreements", op. cit., pp.; DOMINICÉ, C., "La mise en oeuvre du droit international de l'environnement", op. cit., pp. 163 y ss.; LANG, W., "Legal Aspects of Transboundary Pollution in Europe", en BARDELEBEN, J. DE, *To breathe free, Eastern Europe's Environmental Crisis*, Woodrow Wilson Center Press, 1991, p. 131 y RAYNER, S., "A Cultural Perspective in the Structure and Implementation of Global Environmental Agreements", en *Evaluation Review*, vol. 15, n.º. 1, pp. 75-102.

¹⁹⁰ Vid. Especialmente, los informes para el proyecto sobre "Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments", llevado a cabo del 1993 al 1996 por un grupo de científicos sociales del International Institut for Applied Systems Analysis (IIASA). Para una descripción de estos proyectos, vid. YOUNG, O. R., VON MOLTKE, K., "The Consequences of International Environmental Regimes: Report from the Barcelona Workshop", en *International Environmental Affairs*, n.º. 6, 1994, pp. 348-371; JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", en *Global Governance*, n.º. 1, 1995, pp. 119-148; y de la AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, "Compliance with International Standards: Environmental Case Studies", en *Proceedings of the 89th Annual Meeting*, 1995, pp. 206-224.

¹⁹¹ Vid. MITCHELL, R. B., "Compliance Theory: An Overview", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, op. cit., pp. 1-11; BILDER, R., *Managing the Risks of International Agreement*, 1981, pp. 112 y ss.; BOTHE, M., "The Evaluation of Enforcement Measures in International Environmental Law", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, p. 14.

si considera que los beneficios derivados de un cumplimiento no superan los costes o bien si los beneficios del incumplimiento exceden los beneficios derivados de un cumplimiento de las obligaciones ambientales impuestas por un tratado internacional¹⁹². Ante esta situación, las medidas adoptadas en respuesta a un incumplimiento deben dirigirse al restablecimiento de la adecuación del comportamiento estatal infractor a la norma internacional material de referencia.

El incumplimiento también puede generarse por la simple inadvertencia del Estado del impacto que conlleva la aplicación de sus obligaciones internacionales en su respectivo ordenamiento jurídico. Es decir, la inadvertencia se produce cuando el Estado pretende aplicar las prescripciones convencionales y con este fin adopta determinadas medidas, sin que estas sean suficientes para dar respuesta a las necesidades planteadas por el tratado. Este factor de inadvertencia no deriva, necesariamente, de la incapacidad del Estado para aplicar sus compromisos internacionales, sino que, en ocasiones, el impacto que genera la aplicación inmediata de determinados estándares internacionales, constituye una disfunción en la estrategia de protección del Estado¹⁹³.

Si el incumplimiento es resultado de una incapacidad económica y/o técnica o la simple inadvertencia del incumplimiento, las medidas adoptadas, en respuesta del incumplimiento, serán más eficaces si estas se dirigen a corregir esta incapacidad del Estado en cuestión. Además, la proliferación de nuevos procedimientos de incumplimiento es la consecuencia inmediata de una creciente complejidad de las obligaciones internacionales¹⁹⁴. Por otra parte, la progresiva evolución del Derecho internacional del medio ambiente y, en particular, de los tratados internacionales, de ámbito internacional y regional, ha producido un

¹⁹² Por las mismas razones, un Estado puede decidir no prestar su consentimiento a un determinado tratado internacional. En este sentido, *vid.* BLACKHURST, R., SUBRAMANIAN, A., "Promoting Multilateral Cooperation on the Environment", en ANDERSON, K., BLACKHURST, R. (eds.), *The Greening of World Trade Issues*, 1992, pp. 246-256. De acuerdo con JACOBSON y BROWN WEISS, los siguientes factores pueden identificarse como aquellos que afectan a la aplicación y al cumplimiento de las obligaciones internacionales medioambientales: las características de los acuerdos internacionales, las características de la actividad sobre la cual versa el tratado medioambiental, las características de un país y los factores derivados del medio ambiente internacional. No obstante, algunos de estos factores responden más a la adherencia o no adherencia a un tratado internacional que al procedimiento de aplicación formal del tratado al correspondiente ordenamiento jurídico interno. *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", *op. cit.*, pp. 124 y ss.

¹⁹³ *Vid.* MITCHELL, R. B., "Compliance Theory: An Overview", *op. cit.*, pp. 13 y ss. También la Resolución de la Conferencia Internacional Parlamentaria sobre el Medio Ambiente, adoptada en Bonn, el 4 de junio de 1971, hacia referencia a la necesidad de que las normas y procedimientos internacionales establecidos en los tratados internacionales se examinaran por el posible impacto que podían ocasionar sobre el medio ambiente. Por este motivo, se proponía que los tratados sometidos a ratificación en los parlamentos nacionales se acompañaran de un estudio de impacto de los efectos de los tratados sobre el medio ambiente. *Vid. Priorities for International Action. Proceedings of the 1st International Parliamentary Conference on the Environment*, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 1972, p. 52.

¹⁹⁴ *Vid.* BOTHE, M., *op. cit.*, p. 15.

incremento de la incapacidad de determinados Estados, sobre todo con una estructura territorialmente y políticamente descentralizada, generando un colapso bastante importante¹⁹⁵. Si bien los tratados internacionales en materia ambiental son cada vez más específicos, las obligaciones contenidas en estos instrumentos conceden, sin embargo, una gran discrecionalidad, tanto en los medios como en los objetivos, a los Estados a la hora de proceder a su aplicación en los respectivos ordenamientos internos.

Pueden identificarse en la doctrina internacionalista, tres escuelas en relación con el análisis de las formas del cumplimiento del Derecho internacional¹⁹⁶, que intentan explicar la razón por la cual los Estados cumplen con sus obligaciones internacionales en materia ambiental y las posibles razones por las cuales los Estados incumplen, aportando las posibles soluciones al respecto: la gestión del tratado, el realismo y el institucionalismo¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Así lo recuerda la Secretaria del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su documento "Multilateral Environmental Agreements: A Summary", Background paper presented by the Secretariat, First Meeting, New York, 18 April 2001, UNEP/IGM/1/INF/1, 30 March 2001, p. 4. Específicamente establece que "8. Desde una perspectiva combinada, global y regional, el resultado de la proliferación de acuerdos medioambientales ha propiciado una carga para las Partes con relación a la satisfacción de sus obligaciones y responsabilidades colectivas con el fin de aplicar las convenciones medioambientales y los tratados internacionales relacionados".

¹⁹⁶ Las mejores teorías sobre el cumplimiento no se han formulado desde el ámbito doctrinal del Derecho internacional, sino desde el ámbito de las relaciones internacionales. Estas teorías han sido acogidas por la doctrina *ius internacionalista* para dar respuesta a las motivaciones que tienen los Estados para cumplir o no con sus obligaciones. Vid. ABBOTT, K. W., "Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers", en *Yale Journal of International Law*, 1989, p. 335; y también, RAUSTIALA, K., SLAUGHTER, A. M., "International Law, International Relations and Compliance", en CARLSNAES, W. y otros (eds.), *The Handbook of International Relations*, 2002, p. 28.

¹⁹⁷ Existen otras las teorías sobre el cumplimiento construidas desde el ámbito de las relaciones internacionales destacan: la teoría neorrealista; la teoría liberal y la teoría institucionalista. La teoría neorrealista concibe a los Estados como actores unitarios y como los actores más importantes en las relaciones internacionales. De acuerdo con esta teoría, la cooperación internacional existirá respecto a un ámbito en particular sólo cuando se afecte al interés de los Estados. Incluso desde esta teoría, se entiende que el Derecho internacional tiene un impacto reducido sobre el comportamiento de los Estados. De esta manera, el cumplimiento con el Derecho internacional se explica mediante una coincidencia entre el Derecho internacional y los intereses propios de las naciones. Sobre esta teoría consultar a BOYLE, F. A., "The irrelevance of International Law: The Schism between International Law and International Politics", en *California Western of International Law Journal*, n.º. 10, 1980, p. 193 y a SIMMONS, B. A., "Compliance with International Agreements", en *Annual Revue of Political Science*, n.º. 1, 1998, pp. 75, 79. La crítica a esta teoría se resume, precisamente, en la falta de realismo y sobre todo, por menospreciar los esfuerzos dirigidos a adoptar normas de Derecho internacional. En este sentido, carece de lógica que los Estados dediquen sus recursos a concluir tratados y otros acuerdos si es que no van a tener impacto sobre su comportamiento. La teoría liberal se centra en el grupo de intereses dinámicos de cada Estado. La teoría liberal empieza con la inclusión de los actores claves en las relaciones internacionales, como los individuos o grupos privados. El análisis del cumplimiento desde esta teoría se sitúa en el examen de las políticas internas de los Estados, de donde surgen las decisiones de cumplir con una obligación internacional. Consultar a MORAVCSIK, A., "Taking Preferences seriously: a liberal theory of International politics", en *International Organisations*, n.º. 51, 1997, p. 513 y a SLAUGHTER, A. M., "International Law in a World of Liberal States", en *European Journal of International Law*, n.º. 6, 1995, p. 503. La teoría institucionalista, al igual que la teoría liberal, sitúa a los Estados en el eje principal de las relaciones internacionales, como actores unitarios interactuando. La diferencia yace en la creencia de los institucionalistas que la cooperación internacional es posible y que las instituciones internacionales asumen el rol de facilitar la cooperación. Específicamente, los institucionalistas

Según la teoría de la gestión, el Derecho internacional se cumple según el arbitrio y libre discrecionalidad del Estado¹⁹⁸; según la escuela realista, el Derecho internacional se cumple por el Estado, pero el orden internacional arbitra un procedimiento para saber de qué modo el Estado ha actuado; y, finalmente, para la escuela de los institucionalistas, es el mismo orden internacional el que utilizando órganos *ad hoc* procede directamente a ejecutar el Derecho internacional.

La teoría de la gestión ha constituido una de las teorías jurídicas tradicionales más satisfactorias para dar respuesta al cumplimiento del Derecho internacional¹⁹⁹. La argumentación principal de esta teoría es el rechazo del “modelo coercitivo”, basado en mecanismos coercitivos y en sanciones, a favor del “modelo de gestión”. Sus principales teóricos, CHAYES y CHAYES entienden que existe una especial propensión de los Estados a cumplir con el Derecho internacional que se reduce, principalmente, a tres motivos. Según estos profesores, el primer motivo es que el cumplimiento evita la necesidad de recalcular los costes y beneficios derivados de una decisión, ahorrando los costes transaccionales del cumplimiento y generando una eficiencia racional por el cumplimiento. A pesar de que los Estados ahorran costes a través del cumplimiento, éstos no son tan importantes e incluso pueden evitarse a través de otras estrategias, diferentes del cumplimiento. El segundo se basa en que los tratados son instrumentos basados en el consentimiento y sirven a los intereses de los Estados. Sin embargo, como se verá más adelante, la teoría del consentimiento no da explicaciones de cómo la obligación jurídica internacional influye en el comportamiento del Estado. Y el tercer motivo es que los tratados contienen una norma general de cumplimiento que generan comportamientos de cumplimiento, sin necesidad de recurrir a las sanciones. La norma genera y promueve el cumplimiento²⁰⁰. Estos tres motivos se explican desde tratados internacionales que se basan en las relaciones de coordinación. En estos tratados las Partes acuerdan una serie de comportamientos, de manera que las Partes no tienen incentivos de

argumentan que las instituciones pueden reducir los costes de verificación en los asuntos internacionales, reducir el coste del incumplimiento e incrementar la cooperación entre los Estados.

¹⁹⁸ Esta doctrina ha sido denominada “*the managerial school*” o doctrina de la gestión activa de los tratados y ha sido formulada, fundamentalmente, por A. CHAYES, A. HANDLER CHAYES y por R. B. MITCHELL. Vid. CHAYES, A., CHAYES, A. H., “On Compliance”, *op. cit.*, pp. 177-187; *ibidem*, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, pp. 3-9; y también, CHAYES, A., CHAYES, A. H., MITCHELL, R. B., “Managing Compliance: A Comparative Perspective”, en BROWN WEISS, E., JACOBSON H. K., (eds.), *Engaging Countries. Strengthening National Compliance with International Environmental Accords*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1998, p. 40-43.

¹⁹⁹ Vid. CHAYES, A., CHAYES, A. H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass., 1995, pp. 3 y ss.

desviación de los tratados y el cumplimiento se garantiza, además, con mecanismos asistenciales de gestión, de transparencia, de mecanismos de solución pacífica de controversias y de mecanismos de refuerzo de la capacidad. Mecanismos, que además, no son ni vinculantes, ni coercitivos²⁰¹.

Los defensores de la gestión entienden que los Estados, generalmente, cumplen con los tratados internacionales y que el incumplimiento es excepcional y es debido a una decisión deliberada, sobre la base de la existencia de intereses políticos, de manera que los objetivos convencionales no siempre se logran²⁰². Por este motivo, esta posición doctrinal apuesta por una gestión activa de los tratados internacionales frente a la utilización de mecanismos de aplicación forzosa. Por una parte, el cumplimiento se basa, según esta doctrina, en razones de eficiencia, porque existe una acomodación de intereses de las partes y porque el tratado es una norma y los Estados operan bajo un sentimiento de obligatoriedad para adecuar su conducta a las normas establecidas. Por otra, el incumplimiento encuentra su fundamento principal en la ambigüedad e indeterminación inherente al lenguaje de los tratados; en las limitaciones en la capacidad de las partes para llevar a cabo lo comprometido mediante medidas legislativas, administrativas y científicas, técnicas y financiera; y en la dimensión temporal de los cambios sociales y económicos relacionados con el tratado. En esta posición doctrinal, se asume que la voluntad de cumplir constituye la regla general, mientras que la excepción es la decisión de incumplir los compromisos internacionales establecidos en un tratado internacional ambiental²⁰³. En todo caso, desde esta

²⁰⁰ A. T. GUZMAN entiende, sin embargo, que el hecho de que una norma genere el cumplimiento no ofrece una explicación del por qué se procede a su cumplimiento. *Vid.* GUZMAN, A. T., “A Compliance-Based Theory of International Law”, en *California Law Review*, vol. 90, n.º. 6, 2002, pp. 1832-1833.

²⁰¹ El problema surge cuando un Estado viola alguna disposición del tratado. Cuando tiene lugar la violación es, generalmente, porque no es acorde con sus propios intereses. Entonces, ante la ausencia de mecanismos coercitivos, que corrijan esta situación, la teoría de la gestión tiene problemas para proporcionar una respuesta para incentivar el cumplimiento. Esta teoría es la más útil, pero es incompleta ante determinadas situaciones.

²⁰² Esta constituye una visión tradicional y jerárquica del cumplimiento. El cumplimiento, según esta escuela, asume que los acuerdos internacionales negociados por los gobiernos nacionales deben ser efectivos a través de la adopción de legislación nacional o, incluso, local. Esta visión es jerárquica porque se mueve del acuerdo internacional a las normas nacionales o a las normas locales, sin tener en cuenta los actores no gubernamentales, las asociaciones industriales o los individuos que operan a través de los diferentes niveles gubernamentales. *Vid.* MITCHELL, R. B., “Compliance Theory: An Overview”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, Londres, 1996, pp. 4 y ss.; también, JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., “Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project”, en *Global Governance*, n.º.1, 1995, 119-122.

²⁰³ Según K. DANISH, esta estrategia de gestión activa de los tratados puede considerarse como una “teoría implícita de aplicación forzosa social (*social enforcement*)”, a través de la cual el derecho de un actor internacional y su reputación, basada en la buena fe, influyen en toda la Comunidad internacional y es implementada mediante un proceso discursivo por medio de negociaciones diplomáticas, conferencias de prensa, valoración de informes por Organizaciones internacionales sobre las normas del tratado específico, sobre el régimen ambiental y sobre otras normas de la Comunidad internacional. Este

posición se afirma “un nivel aceptable de cumplimiento” sobre la base de la estructura institucional del régimen ambiental, la existencia de grupos de Estados interesados en elevar el nivel, la necesidad de preservación del propio régimen o la posibilidad de participación de las ONGs²⁰⁴.

Los realistas entienden que el uso del poder y la estructura anárquica de las relaciones internacionales modernas es uno de los elementos determinantes del comportamiento internacional²⁰⁵. Los realistas se basan en la objetividad de los hechos, la constatación libre de cualquier consideración política, económica, cultural, etc. y consideran que el Derecho internacional tiene un significado mínimo centrado en las políticas estatales internacionales y por eso afirman que el cumplimiento se basa en un interés estatal surgido por la existencia de cierta presión, por inducción de otros Estados, porque los demás Estados también cumplen,... Es decir, el Estado va a cumplir si le permite maximizar beneficios o cumplir con sus objetivos nacionales de política exterior. La perspectiva realista no es una visión jerárquica del cumplimiento, excluye la participación en las relaciones internacionales de otros actores internacionales diferentes de los Estados y contempla el cumplimiento como un proceso cambiante, resultante de la evolución de los tratados internacionales y de la legislación nacional adoptada para su correspondiente aplicación. Los Estados son los actores principales y esencialmente se constituyen en un actor racional. Es decir, una política exterior estatal debe incluir una declaración de objetivos, una consideración de las alternativas a las capacidades existentes y un análisis de los costes y beneficios derivados de estas alternativas. En este sentido, el cumplimiento se relaciona con la maximización de los beneficios y la minimización de los costes teniendo en cuenta el logro de los objetivos propuestos. Este planteamiento racional justifica el por qué un Estado cumple o no con sus obligaciones internacionales.

profesor compara esta teoría con la “teoría de la aplicación material (*material enforcement*)”, basada en la pérdida de influencia económica o de destrucción militar y que estaría implementada en primer lugar a través de sanciones. Junto con la previsión de mecanismos de control, se requiere: garantizar la transparencia, entendida como disponibilidad y acceso a la información; y unos medios de solución de las diferencias relativas a la interpretación y aplicación de los tratados. Vid. DANISH, K., “Review of the New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements”, en *Virginia Journal of International Law*, vol. 37, 1997, pp. 789-810.

²⁰⁴ Vid. CHAYES, A., CHAYES, A. H., “On Compliance”, *op. cit.*, pp. 17-22.

²⁰⁵ Por ejemplo, vid. VIOTTI, P. R., KAUPPI, M. V., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, globalism*, Macmillan Publishing Company, New York, 1987; KEOHANE, R. O., “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond”, en VIOTTI, P. R., KAUPPI, M. V., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, globalism, id.*, pp. 126-167; MORGENTHAU, H. J., *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, McGraw-Hill Inc., 6th ed., New York, 1993, p. 268 y SPEGELE, R. D., *Political Realism in International Theory*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, 1996.

Los institucionalistas, por su parte, entienden que la gran mayoría de las normas internacionales son observadas por todas las naciones²⁰⁶, puesto que las instituciones internacionales aparecen como el factor determinante del comportamiento colectivo²⁰⁷. Los realistas y los institucionalistas no debaten sobre si el Estado cumple o no con sus obligaciones, sino que se centran en las razones de los Estados para cumplir con los tratados²⁰⁸. Ambos interpretan de forma diferente las motivaciones estatales para cumplir con un tratado. Los realistas entienden que los Estados cumplen con los tratados cuando existe un interés en hacerlo. Los realistas niegan la existencia de un vínculo causal entre cumplimiento y la eficacia de los tratados, puesto que argumentan que los tratados y el cumplimiento son, meramente, coincidentes: los tratados reflejan y codifican intereses preexistentes de los Estados más poderosos²⁰⁹. Si el incentivo del interés por el cumplimiento desaparece, los Estados violarán sus obligaciones²¹⁰. El cumplimiento no cambia debido a la mínima modificación de las disposiciones resultantes, que las Partes más reticentes cumplen. Los realistas además entienden que la formulación ambigua de las disposiciones de un tratado permite a los Estados interpretar sus obligaciones en función de sus mejores intereses.

Los institucionalistas, por su parte, entienden que el tratado ayuda al comportamiento del Estado, en el sentido que existe un vínculo causal entre tratado y cumplimiento. Desde su perspectiva, los tratados son los que introducen los problemas y los que determinan el comportamiento colectivo en el ámbito internacional²¹¹. Dentro de esta doctrina institucionalista existe una subdivisión entre una orientación tradicional y una orientación moderada de la institucionalización.

²⁰⁶ Vid. BROWN WEISS, E., "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: the Bakers Dozen Myths", en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, n.º. 5, 1999, pp. 1558-1559.

²⁰⁷ Vid. YOUNG, O., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1989, p. 62.

²⁰⁸ Vid. VIGNERON, G., "Compliance and International Environmental Agreements: A case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement", *cit. supra*, pp. 592 y ss.

²⁰⁹ Por ejemplo, el cumplimiento con las reducciones de los gases que afectan la capa de ozono es posible porque los Estados mantienen determinados intereses en hacerlo. Vid. United Nations Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, U.N. Doc. UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre de 1992.

²¹⁰ En este sentido, los realistas entienden que la mayoría de tratados internacionales se basan en el mínimo denominador común de las preferencias de los Estados negociadores. Vid. SAND, P. H., "International Cooperation: The Environmental Experience", en TUCHMAN MATHEWS, J. (ed.), *Preserving the Global Environment: The Challenge of Shared Leadership*, 1991, pp. 236-241.

²¹¹ Vid. YOUNG, O., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, *op. cit.*, pp. 62 y ss.

En la visión tradicionalista de la institucionalización, denominada “profundidad de la cooperación” (*depth of cooperation*)²¹², los Estados cumplen con sus obligaciones jurídicas sin que se sientan forzados a cumplirlas²¹³. La cooperación se entiende como la extensión en la que se recogen los beneficios colectivos que son disponibles a través de una perfecta cooperación en un área política particular o bien la extensión de la que los Estados implicados parten frente a la que ellos deberían haber hecho en ausencia de tal cooperación. Junto al cumplimiento, se añade la ayuda de la aplicación forzosa, que permite profundizar la cooperación y proporciona unos resultados que sin ella no se habrían alcanzado. Los defensores de esta postura admiten que son pocos los tratados internacionales que prevean la aplicación forzosa de sus disposiciones y defienden que el

²¹² Siguiendo a DOWNS, G. W., ROCKE, D. M. y BARSOOM, P. N., “Is the good news about compliance good news about cooperation”, en *International Organization*, vol. 50, nº. 3, 1996, pp. 383 y ss.; y DOWNS, G. W., “Enforcement and the Evolution of Cooperation”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, 1998, pp. 319-344.

²¹³ Esta doctrina tradicional reconoce, ampliamente, la eficacia de la doctrina del *pacta sunt servanda*. También se conoce como la teoría del consentimiento, que se basa en la afirmación que ningún Estado está sujeto a ninguna obligación sin su consentimiento y en la repetición de declaraciones que establecen que los Estados deben obedecer los tratados. Esta teoría se basa en que la concurrencia de consentimiento estatal no sólo implica la aceptación de la norma con la consiguiente obligación jurídica, sino la predisposición a su cumplimiento. Esta teoría sólo contempla el hecho de que los Estados estén vinculados por los tratados con su consentimiento, como condición suficiente para promover el cumplimiento. Es verdad que los Estados que aceptan determinadas normas internacionales a través de su consentimiento están, de alguna forma, transmitiendo su voluntad de cumplirlas. Sin embargo, el consentimiento y su voluntarismo no suponen el cumplimiento de la norma consentida. El consentimiento sólo explica aquella condición necesaria para que se cree el vínculo jurídico de la obligatoriedad, pero sin tener en cuenta que este vínculo no presupone el cumplimiento, ni tampoco tiene en cuenta la capacidad o incapacidad de los Estados de cumplir. En este sentido, la Corte Permanente de Justicia Internacional entendió que “Las normas vinculan a los Estados porque emanan de su propia libre voluntad... No puede presumirse ninguna restricción a la independencia de los Estados”. *Vid.* Sentencia Caso Lotus, 1927 P.C.I.J., Ser. A, nº. 10, p. 18. También es necesario hacer referencia al párrafo 2 del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas que dispone que todos los Miembros “cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”. En los preámbulos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y de la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados de 1978 se declara que el principio de buena fe está universalmente reconocido. Además, en el artículo 26 y en el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados reconoce la importancia de este principio en el derecho de los tratados. La decisión de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de los Ensayos nucleares se refiere al alcance de la aplicación de la buena fe. En ese asunto la Corte proclamó que “... uno de los principios fundamentales que rigen la creación y la ejecución de las obligaciones jurídicas, sea cual fuere su fuente, es el principio de buena fe”. *Vid.* Asunto de los ensayos nucleares, Australia c. Francia, Sentencia de 20 de diciembre de 1974, *I.C.J. Reports*, 1974, p. 268. El tribunal de arbitraje establecido en 1985 entre Canadá y Francia en el caso “La Bretagne” sostuvo que el principio de buena fe era uno de los elementos que ofrecían garantía suficiente contra cualquier riesgo de que una parte ejerciera sus derechos de manera abusiva (*vid.* *International Law Reports*, vol. 82, p. 614). También, VIRALLY, M., “Review Essay: Good Faith in Public International Law”, en *American Journal of International Law*, vol. 77, 1983, p. 130; ROSENSTOCK, R., “The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey”, en *American Journal of International Law*, vol. 65, 1971, p. 734; KOLB, R., “La bonne foi en droit international public”, en *Contribution à l'étude des principes généraux de droit*, PUF, París, 2000, p. 756; HENKIN, L., “International Law: Politics, Values and Functions”, en *RCADI*, nº. 216, 1989, pp. 9-27 y WEHBERG, H., “Pacta sunt servanda”, en *American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, pp. 775-786. Para una crítica de esta posición doctrinal, SETEAR, J. K., “An Interactive Perspective on Treaties: A Synthesis of International Relations Theory and International Law”, en *Harvard International Law Journal*, 1996, pp. 139-147.

incumplimiento voluntario es más frecuente. Por este motivo la solución no sólo radica en el establecimiento de ayuda técnica y financiera, sino también en la aplicación forzosa²¹⁴.

En este sentido, si un tratado internacional no tiene, en el futuro, un impacto jurídico sobre el comportamiento posterior de los Estados, los Estados no van a perder tiempo en las negociaciones. Además, cuando los Estados consienten en obligarse a un determinado tratado, anticipan su intención de ser responsables de cumplir con las disposiciones acordadas. Consecuentemente, los Estados, durante las negociaciones de un tratado, se niegan a aceptar determinadas disposiciones muy precisas del tratado, porque entienden que estas disposiciones pueden restringir su comportamiento futuro.

Desde la visión moderada de la institucionalización se propone evitar la excesiva confianza que los tratados producen en relación con sus objetivos y reconoce las nociones amplias y duraderas de propios intereses pueden también conducir a los Estados hacia el cumplimiento. La noción de interés legítimo va más allá de la existencia de un acuerdo internacional y del estatuto de los Estados como Partes de una comunidad internacional interconectada. La legitimidad consiste en una cualidad que induce a los sujetos de un ordenamiento jurídico a aceptar la autoridad con independencia de la coacción, el interés y la persuasión racional porque tienen la sensación general de que la autoridad está justificada²¹⁵. La percepción de que los tratados medioambientales tienen legitimidad puede contribuir a su cumplimiento y contribuir a su eficacia a largo plazo. La principal premisa es que los Estados cumplen gracias a la propiedad de una norma la cual, por sí misma, conduce al cumplimiento y porque se basan en la creencia de que la norma o la institución opera de conformidad con los principios generalmente aceptados de un proceso correcto²¹⁶. Se establecen cuatro factores según los cuales se determina si un Estado cumple con las obligaciones internacionales: el primero es la determinación, consistente en la claridad de una norma; el segundo se refiere a la validación simbólica, como presencia de prácticas procedimentales que proporcionan reglas de importancia y legitimación simbólicas; el tercero es la

²¹⁴ SANDS, PH. concluye que la mejor respuesta al cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente es fortalecer y precisar las obligaciones de carácter legal y reforzar las instituciones y procedimientos que pueden contribuir a la aplicación forzosa de las mismas. *Vid.* SANDS, PH., "Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements", *op. cit.*, pp. 48-81.

²¹⁵ *Vid.* BODANSKY, D., "The Legitimacy of International Governance: A coming Challenge for International Environmental Law", en *American Journal of International Law*, vol. 93, n.º. 3, 1999, p. 600.

²¹⁶ Propugnada, sobre todo, por FRANK, T. M., "Legitimacy in International System", en *American Journal of International Law*, n.º. 82, 1988, pp. 705-707; y *ibidem*, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, *Ibid.*, p. 24.

coherencia, como la conexión existe entre principios y la norma; y, finalmente, la adherencia, como la conexión entre la norma y las normas secundarias utilizadas para interpretar y aplicar la norma primaria. Cuando estos cuatro factores coexisten, la teoría de la legitimidad predice el resultado del cumplimiento. El problema de esta teoría es la falta de explicación sobre si los Estados se preocupan por la legitimidad y por qué la legitimidad conduce al cumplimiento.

La legitimidad viene reforzada por cuestiones políticas y económicas, es decir, los Estados no pueden actuar individualmente sin tener en cuenta los efectos derivados del comportamiento de los demás Estados de la comunidad convencional. Los Estados, según esta perspectiva doctrinal, están dispuestos a cumplir con sus obligaciones convencionales, si con eso pueden evitar ser expuestos a ponerse en evidencia ante el resto de Estados²¹⁷.

El control se puede dar en las tres opciones doctrinales. El control, en la teoría de la gestión, es simple autodisciplina o control autoconstitucional. En la teoría institucionalista es más bien una acción administrativa internacional directa, y si existe el control sería al modo inglés o pensado como control entre los mismos órganos de la administración internacional o a favor de los sujetos frente a la acción de gobierno de la comunidad. Y en la teoría realista, el control se corresponde con la noción francesa de supervisión, es decir, el examen del modo de ejecutar las obligaciones y que es la que actualmente más se utiliza en el ámbito del Derecho internacional²¹⁸.

En todo caso, en la presente investigación, se entiende que el control del cumplimiento constituye parte de la estrategia de una gestión activa de los tratados. La utilización de mecanismos institucionales, procedimentales y asistenciales reforzados, efectivos y eficientes²¹⁹ permiten dar una respuesta

²¹⁷ Vid. MITCHELL, R. B., "Compliance Theory: an overview", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, op. cit., pp. 7 y ss.

²¹⁸ Una nueva teoría desarrollada en los últimos años, es la teoría del "proceso jurídico transnacional" Esta teoría se centra en cómo los actores públicos y privados interactúan en distintos foros, en el ámbito interno e internacional, para aplicar, interpretar, hacer cumplir e internalizar las normas de derecho transnacional. Esta teoría integra todos los actores que toman parte en la adopción de decisiones, es decir, corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, individuos privados y otros. Estos actores interactúan estableciendo modelos de conducta y de normas que se internalizan y el resultado de esta incorporación al ordenamiento jurídico de los Estados conduce al cumplimiento. Las instituciones de los Estados internalizan las normas jurídicas internacionales que se convierten en normas jurídicas internas, por lo tanto, las normas que se internalizaran más rápidamente serán aquellas que respondan a los intereses de los Estados. Vid. KOH, H., "Transnational Legal Process", en *Nebraska Law Review*, n.º. 75, 1996, pp. 181, 183-184; y también "Why do Nations obey International Law?", en *Yale Law Journal*, n.º. 106, 1997, pp. 2599 y ss.

²¹⁹ Evidentemente, es muy importante el establecimiento de mecanismos de control adecuados en cada caso, porque de su efectividad y eficacia depende la aplicación y cumplimiento de un determinado tratado internacional en materia ambiental. Esta afirmación viene respaldada por la experiencia que el control internacional ha adquirido en el ámbito de la protección de los derechos humanos. Sobre esta materia, vid. KARL, W., "Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutz der

cooperativa a cada caso de incumplimiento salvando las posibles tensiones existentes entre soberanía e interdependencia, entre conveniencia política y respeto a las obligaciones jurídicas²²⁰. El control sobre el cumplimiento será más eficaz si se organiza en un régimen ambiental, en el que se comparta la voluntad política, porque, precisamente, el control se realizará sólo si es aceptado por aquellos quienes van a ser controlados. Precisamente los diferentes mecanismos existentes para llevar a cabo el control internacional contribuyen a la eficacia de un determinado tratado en la medida que crea unos vínculos de confianza recíprocos entre los Estados Parte. Es decir, la efectividad y la eficacia de un tratado se consiguen a través de una disciplina entre las Partes consistente en que cada una se basa en la aplicación y cumplimiento de las demás para aplicar y cumplir sus obligaciones convencionales²²¹.

Menschenrechte”, en *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, n.º 33, pp. 83-128. Y para un análisis más amplio, *vid.* BUTLER, W. (ed.), *Control over compliance with International Law, op. cit. supra*.

²²⁰ Sobre control del cumplimiento en los regímenes ambientales, consultar a HANDLER CHAYES, A., CHAYES, A., MITCHELL, R., “Active Compliance Management in Environmental Treaties”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, London, 1995, pp. 75-89; SZELL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, *ibidem*, pp. 97-109; SACHARIEW, K., “Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1991, pp. 31-52; AUSUBEL, J. H., VICTOR, D. G., “Verification of International Environmental Agreements”, en *Annual Review on Energy and Environment*, n.º 17/1, 1992, pp. 1-43; VICTOR, D., et al., “Review Mechanisms in the Effective Implementation of International Environmental Agreements”, Working Paper IIASA (International Institute of Applied Systems Analysis), Laxenburg – Austria, November 1994; BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du Droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, en *Revue Générale de Droit International Public*, janvier-avril 1995, pp. 37-76; FISCHER, W., “The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Resources: a comparative analysis of the instruments and procedures for international verification with the example of 13 conventions”, en *Berichte des Forschungszentrums Jülich, Programmgeschichte Technologiefolgen*, 1991, 2495; CHAYES HANDLER, A., CHAYES, A., *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass., 1995; CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law, op. cit.*; BROWN WEISS, E., JACOBSON, H. J. (eds.), *Compliance with International Environmental Agreements*, New York, 1996; SANDS, P., “Enforcing Environmental Security: The Challenge of Compliance with International Obligations”, en *Journal of International Affairs*, Winter 1993, pp. 367-390; y también, LANCHBERRY, J., “Verification of Environmental Agreements”, en ALTMANN, J., STOCK, TH. (eds.), *Verification after the Cold War*, Amsterdam, 1994, pp. 57-63. WOLFRUM, R., “Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law”, *cit. supra*, p. 30.

²²¹ Si bien en el caso de aplicación y cumplimiento correctos, la reciprocidad es un factor positivo, esta se convierte en contraproducente cuando algún Estado incumple alguna norma u obligación internacional, voluntaria o involuntariamente. Consecuentemente, en este caso el resultado de aplicar la reciprocidad podría conducir a la ineffectividad e ineficacia del tratado internacional en cuestión. Sin embargo, en general, se puede afirmar que el control es un mecanismo para generar este vínculo de confianza entre las Partes, las cuales llegan a entender, que a través de la cooperación surgida a raíz de un tratado o régimen internacional medioambiental, se puede obtener más beneficios y, por lo tanto reducir costes, si se respetan y aplican las obligaciones que han asumido internacionalmente. *Vid.* KEOHANE, R.O., HAAS, P. M., LEVY, M. A., “The Effectiveness of International Environmental Institutions”, en HAAS, P. M., KEOHANE, R. O., LEVY, M. A. (eds.), *Institutions for the Earth*, 1993, pp. 3, 22-23. Estos autores entienden que “Las actividades de control de las instituciones internacionales pueden ser vitales para la habilidad de los Estados de hacer y mantener los tratados. Dondequiera que los Estados tengan razones para temer las consecuencias de estar en una trampa, el control puede

2. La aplicación y el cumplimiento de las normas convencionales

Partiendo de esta consideración previa, la aplicación ha sido definida, en el ámbito de protección internacional del medio ambiente, desde una concepción amplia, como “... el desarrollo de la política de un tratado internacional de protección medioambiental y del establecimiento de una serie de acciones, como por ejemplo, la adopción de instrumentos legales y programas políticos, evaluando sus consecuencias, asegurando que éstos se observan y se obedecen, por parte de los Estados, asegurando que traducen los objetivos contemplados por un tratado internacional de protección ambiental en acción práctica”²²²; también se ha definido, desde una concepción estricta, como “una operación consistente en dar efecto a una regla de derecho, a un tratado, a una disposición de aquél, a una decisión, sea de una forma general o sea en un determinado caso concreto”²²³.

De acuerdo con estas dos definiciones se observa que la aplicación o *implementation* se puede definir desde dos concepciones doctrinales distintas: una concepción amplia, que comprende incluso el cumplimiento y otra más estricta. La concepción amplia tiene su origen en el derecho escocés y se define en contraposición al concepto de *enforcement*²²⁴ para hacer referencia al

ayudar a reasegurar que esta trampa será detectada en tiempo suficiente para realizar los correspondientes ajustes. El control permite hacer más creíbles los objetivos convencionales para los Estados Parte, incrementando el valor de estos objetivos”.

²²² Vid. Report of the Working Group of Experts on Compliance and Enforcement of Environmental Conventions – Preparatory session, Geneva, 13-15 December 1999. Doc. UNEP/EC/WG.1/5, 16 December 1999. En este documento se entiende también que “*implementation*” se refiere a las medidas legislativas u otras medidas adoptadas en el ámbito interno por una Parte en un tratado: en este sentido, se incluiría todo el sistema de regulación (a través de leyes, programas, etc.) e instituciones. También *vid.* en el Capítulo 2 “Overview of Conventions in force” del informe preparado por THE REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, titulado *Europe “Agreeing”, 2000 Report on the Status and Implementation of Multilateral Agreements in the European Region*, Hungría, septiembre de 2000, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; y BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, en *RGDIP*, 1995, pp. 38 y ss.

²²³ Vid. BASDEVANT, J., (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, Sirey, París, 1960, pp. 47-48. Como bien advierte P. M. DUPUY, “... no basta que un tratado haya sido firmado y ratificado para que sus disposiciones sean puestas en práctica de un modo efectivo e integral. Muchos de ellos encuentran serios problemas de aplicación”. *Vid.* DUPUY, P. M., “Le droit International de l’Environment et la souveraineté des Etats. Bilan et perspectives”, en la obra colectiva, *L’Avenir du Droit International de l’Environnement*, Colloque Workshop, La Haye, 1985, p. 32.

²²⁴ El *enforcement* o la aplicación forzosa, según Ph. SANDS, consiste en “el derecho a tomar medidas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales internacionales o a obtener una decisión por un órgano o tribunal internacional apropiado, incluida una Organización internacional, que determine que las obligaciones no han sido cumplidas”. *Vid.* SANDS, PH., *Principles of international environmental Law. Vol. I. Frameworks, standards and implementation*, *op. cit.*, p. 148; y también, WOLFRUM, R., “Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law”, *cit. supra*, p. 30. También las Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, de mayo 2003, definen “*enforcement*” como “... the range of procedures and actions employed by a State, its competent authorities and agencies to ensure that organizations and persons potentially failing to comply with environmental laws or regulations implementing MEAs can be brought or returned into compliance and/or punished through civil, administrative or criminal action”. Estas Directrices fueron presentadas por el Committee on

cumplimiento y satisfacción voluntaria o medios de persuasión escasos de un contrato²²⁵. Un defensor de esta primera acepción de aplicación es el profesor Ph. SANDS, quien sostiene que la implementación comprende la adopción de medidas nacionales, el asegurar que estas medidas se cumplan por los sujetos que están bajo la jurisdicción y control del Estado y la satisfacción de las obligaciones, respecto a las organizaciones internacionales competentes, de informar de las medidas adoptadas para dar efecto a las obligaciones internacionales²²⁶.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente sostiene esta concepción amplia en su “Proyecto de directrices sobre el cumplimiento y la observancia del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales”, cuando define la aplicación como “... toda la gama de leyes, reglamentos, políticas y otras medidas, incluida la observancia del cumplimiento, que los Estados adopten o establezcan para cumplir sus obligaciones dinámicas de un acuerdo ambiental multilateral”²²⁷.

La concepción más estricta de la aplicación es la sostenida por el *Institut de Droit International* que comprende la promulgación de legislación interna o la adopción de medidas administrativas adoptadas por los Estados para hacer efectivos los tratados internacionales en el derecho nacional²²⁸.

Environmental Policy of the United Nations Economic Commission for Europe, a través de su Ad Hoc Working Group of Senior Officials en la Fifth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003, ECE/CEP/107.

²²⁵ Vid. SLOAN, B., “Implementation and Enforcement of Decisions of International Organizations”, en *PASIL*, 1968, p. 5.

²²⁶ Vid. SANDS, PH., *op. cit.*, 1995, p. 143. En esta misma línea, J. BRUNNÉE y S. J. TOOPE entienden que la noción de “implementation” es bastante amplia como para incluir el desarrollo progresivo de normas y cuando es necesario, cuestiones de conformidad con las normas establecidas. Vid. BRUNNÉE, J., TOOPE, S. J., “Environmental Security Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building”, en *AJIL*, 1997, vol. 91, n.º. 1, p. 44.

²²⁷ Vid. Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, Primer Período de Sesiones, Nairobi, 22 a 26 de octubre de 2001, en UNEP(DEPI)/MEAs/WG.1/2, de 20 de septiembre de 2001.

²²⁸ Vid. Resolución de la Octava Comisión del Institut de Droit International, “Les procédures d’adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d’environnement”, *cit. supra*, pp. 514-527. En esta Resolución, adoptada en Estrasburgo en 1997, se distingue entre aplicación y cumplimiento al analizar la supervisión (artículo 9.c) y se concibe la aplicación como “la promulgación de legislación interna o la adopción de otras medidas de aplicación” (artículo 14). También sostienen esta concepción AUSUBEL, J. H., VICTOR, D. G., “Verification of International Environmental Agreements”, en *Annual Review of Energy and Environment*, vol. 17, 1992, p. 4; JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, *op. cit.*, p. 123; SHIHATA, I. F. I., “Implementation, Enforcement and Compliance with International Environmental Agreements”, *op. cit.*, p. 37; y WOLFRUM, R., *op. cit.*, 1998, p. 29. También, en el *Informe del Secretario General sobre aplicación e implementación de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo*, elaborado por la Comisión de Desarrollo Sostenible se sostiene esta concepción estricta basándose en la interpretación del Principio 11 de la Declaración de Río de 1992 que establece que “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”. Vid. Doc. E/CN.17/1997/8, párrafos 67-69. Este Principio 11 es una versión casi exacta del décimo párrafo del

En la presente tesis se opta por esta última perspectiva estricta del concepto de aplicación basada en la ejecución normativa e institucional de las obligaciones, que no son directamente aplicables de los tratados internacionales de medio ambiente²²⁹. Esta ejecución normativa e institucional consiste, básicamente, en la adopción de acciones específicas, como las acciones legislativas, organizativas y prácticas, que los Estados deben adoptar con el fin de hacer operativos los tratados internacionales en sus respectivos sistemas nacionales²³⁰, aunque cada Estado está en libertad de diseñar las medidas de aplicación y observancia más apropiadas para su propio sistema jurídico y circunstancias sociales y económicas conexas.

preámbulo de la Convención sobre el cambio climático y se repite en la Convención sobre el derecho del mar, en su sección 5 de la parte XII (arts. 207 a 212), según la cual los Estados se obligan a dictar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino sobre la base de las reglas y normas que se hayan convenido internacionalmente. En general, las leyes promulgadas en el ámbito nacional no deben ser menos eficaces que las reglas y normas convenidas internacionalmente. En el principio 11 se subraya el hecho de que, si bien los tratados internacionales son necesarios para abordar los problemas de ámbito mundial en un contexto jurídico internacional, para lograr sus objetivos es preciso que se adopten medidas en el ámbito nacional. En este Principio 11 se destaca el deber de los Estados de cumplir en el ámbito nacional las obligaciones internacionales que han contraído en materia de medio ambiente.

²²⁹ Por ejemplo, la aplicación en España del Convenio de Ramsar, relativo a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas de 2 de febrero de 1971 se ha materializado a través de diferentes instrumentos legales y estratégicos que forman el marco de referencia para la conservación de los humedales. Desde que España ratificó el Convenio de Ramsar en 1982 (B.O.E., de 20 de agosto) ha adoptado los siguientes instrumentos de aplicación: la Ley 29/1985, de aguas y sus Reglamentos, que establece una definición de humedal, la necesidad de su inclusión en inventarios y de su delimitación y contempla la protección, restauración y creación de humedales; el Texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio), la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, que también establece la obligación de elaborar un inventario nacional de humedales, junto con medidas que garanticen su protección. La Ley 22/1988, de Costas, determina que las zonas de dominio público marítimo-terrestre incluyen a los humedales de influencia mareal, recogiendo la necesidad de asegurar su protección, conservación y en su caso, restauración (BOE nº 181, de 29/07/88) y el Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre (Reglamento de la Ley de Costas) BOE nº 191 (11/08/89). Otro instrumento de aplicación es la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, fruto del desarrollo del Convenio sobre Diversidad Biológica. A su vez, la aplicación de la Estrategia se realiza mediante Planes de Acción Sectoriales, que en el área de los humedales ha conducido a la elaboración del Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen.

²³⁰ Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo casi todos los Estados han adoptado nuevas leyes en materia de medio ambiente, sectoriales o generales, o bien han modificado las reglamentaciones en vigor. Vid. AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droit des particuliers*, Serie II, vol I, Collection Latine, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 2001, pp. 46 y ss. Según esta profesora, la acción estatal comprende la adopción de medidas legislativas y administrativas internas necesarias para dar efecto a las disposiciones internacionales, adoptando, asimismo los controles estatales necesarios para asegurar el cumplimiento dentro de la jurisdicción estatal. También, el Estado, en este proceso de aplicación debe someterse a los mecanismos e instituciones de control de sus actividades, así como facilitar la participación en el proceso de aplicación de actores no gubernamentales. A estos efectos, y para proceder a la aplicación de las disposiciones convencionales internacionales, el Estado debe proveerse de: un sistema jurídico y reglamentario eficaz que a su vez refuerce la eficacia de las leyes y reglamentos adoptados; y de una utilización eficaz de los recursos económicos y de promoción para reorientar las políticas gubernamentales de acuerdo con las prescripciones internacionales asumidas a través de los tratados internacionales en materia ambiental. También, DOMINICE, C., "La mise en oeuvre du droit international de l'environnement", *op. cit.*, pp. 151- 172.

En este proceso de aplicación, basado en la adopción de medidas nacionales, es necesario para determinar un segundo paso, es decir, su conformidad con las disposiciones convencionales. La ausencia o la incorrección de este proceso contribuyen al incumplimiento²³¹. La aplicación, por lo tanto, establece la relación entre los sistemas legales nacionales y las obligaciones internacionales y el objetivo de establecer este vínculo es el de obtener el cumplimiento del tratado internacional en materia ambiental y contribuir a su eficacia²³².

Las normas y obligaciones internacionales nacen con la vocación de ser cumplidas espontáneamente. Pero, aun cuando el Derecho internacional ofrece un índice elevado de observancia espontánea, reclama, como todo ordenamiento jurídico, mecanismos para asegurar su cumplimiento. No obstante, el Derecho internacional carece de un conjunto de órganos centralizados, de carácter judicial y/o ejecutivo, que satisfaga esta necesidad, sirviéndose de otros medios, acordes con la estructura de la sociedad internacional, que se reflejan en el régimen de la responsabilidad internacional, la aplicación coactiva del Derecho internacional por los Estados, especialmente a través de contramedidas²³³ y, en última instancia, el arreglo pacífico de las controversias.

La Agenda 21²³⁴ no contiene ninguna disposición al respecto, salvo en su Capítulo 39 que se limita a la aplicación y los mecanismos de aplicación, mientras que sobre el cumplimiento se habla en el apartado octavo del mismo Capítulo. De acuerdo con este Capítulo, los Estados Parte en las convenciones internacionales sobre protección ambiental examinarán procedimientos y mecanismos adecuados para promover y verificar su aplicación eficaz, plena y expedita. A estos efectos se recomienda establecer sistemas eficaces y prácticos de presentación de informes sobre la aplicación eficaz, plena y expedita de los instrumentos jurídicos internacionales y examinar los medios apropiados en que los organismos internacionales pertinentes, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio

²³¹ Vid. VIGNERON, G., "Compliance and International Environmental Agreements: A case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement", en *Georgetown International Environmental Review*, vol. X, n.º. 2, 1998, pp. 591 y ss.

²³² Vid. FAURE, M., LEFEVERE, J., "Compliance with International Environmental Agreements", en VIG, N. J., AXELROD, R. (eds.), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, CQ Press, London, 1999.

²³³ Las contramedidas constituyen una de las formas pacíficas con que cuentan los sujetos de Derecho Internacional para ejercer presión coercitiva con el objeto de intentar conseguir que los Estados obligados cumplan sus obligaciones internacionales. En Derecho internacional del medio ambiente, caracterizado por encontrarse inmerso en un proceso de constante desarrollo, no resulta fácilmente identificable el quebrantamiento de una obligación, por lo que la aplicación de contramedidas se puede dificultar, sobre todo respecto a la determinación de la proporcionalidad entre el daño y la magnitud de la medida adoptada.

²³⁴ Vid. UN doc. A/CONF.151/4.

Ambiente, que podrían contribuir al perfeccionamiento ulterior de esos mecanismos.

El apartado 10 del Capítulo 39 de la Agenda 21, sobre “Las controversias en la esfera del desarrollo sostenible”, establece que los Estados deberían estudiar y examinar en mayor profundidad métodos encaminados a ampliar y hacer más eficaz la gama de técnicas de que actualmente se dispone, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la experiencia pertinente adquirida con los acuerdos, instrumentos o instituciones internacionales existentes y, cuando proceda, sus mecanismos de aplicación, tales como las modalidades para la prevención y el arreglo de controversias. En este sentido, la Agenda 21 incide en la posible inclusión de mecanismos y procedimientos para el intercambio de datos de información, la notificación y la celebración de consultas con respecto a situaciones que pudieran dar origen a controversias con otros Estados en la esfera del desarrollo sostenible²³⁵, y medios pacíficos y eficaces de solución de controversias de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos, según proceda, el recurso a la Corte Internacional de Justicia y la inclusión de esos mecanismos y procedimientos en los tratados relativos al desarrollo sostenible.

En el ámbito regional, no se ha producido un desarrollo significativo de las políticas relativas al no - cumplimiento con los objetivos convencionales medioambientales. La Declaración Ministerial de la Comisión Económica para Europa de Lucerna de 1993 sólo establece la necesidad que las partes contratantes en las convenciones medioambientales adopten procedimientos de no-cumplimiento (*non-compliance procedures*) que tienen como objetivo evitar la complejidad, a través de la transparencia y el carácter no contencioso del procedimiento, dejando la competencia para tomar decisiones a determinación de las partes contratantes, permitiendo que éstas consideren las exigencias de asistencia técnica y financiera establecidas en un determinado tratado internacional de protección ambiental e incluir un sistema y procedimientos de informes transparente mediante el acuerdo de las partes²³⁶.

La efectividad de un tratado internacional no se reduce a su aplicación formal, mediante la adopción de las medidas internas necesarias para la ejecución

²³⁵ No obstante, la Agenda 21 no hace referencia a modelos específicos de control. Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., *Law Making and Law-Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference*, 1997, p. 91. Para un análisis de las diferentes propuestas realizadas sobre mecanismos de control y cumplimiento forzoso, ver PLANT, G., “Institutional and Legal Responses to Global Warming”, en CHURCHILL, R., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Global Change*, 1991, p. 177.

²³⁶ Vid. HANDL, G., “Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, nº. 5, 1994, pp. 305-327.

de las obligaciones internacionales en materia de protección ambiental asumidas convencionalmente, sino que requiere una observación continua de las obligaciones contraídas por las Partes²³⁷. Por este motivo, la aplicación requiere del cumplimiento para completar la efectividad y hacer posible la eficacia de los objetivos de protección fijados en un tratado internacional ambiental determinado.

El término cumplimiento o *compliance* es un concepto complejo que también forma parte del elemento teleológico del control y que se utiliza de forma inconsistente e incluso, se suele confundir con los términos de aplicación, eficacia y cumplimiento coercitivo²³⁸. El cumplimiento o, como generalmente se conoce en inglés *compliance*, se define como un concepto amplio que integra la aplicación. El cumplimiento supone que el comportamiento de un Estado Parte en una convención internacional se adecua a las condiciones establecidas en el tratado y a las medidas de implementación adoptadas por el Estado con el fin de aplicar las disposiciones internacionales a su ordenamiento jurídico interno²³⁹. Esta adecuación a las disposiciones convencionales se refiere a la observación de las obligaciones, tanto sustantivas como procedimentales, como a la acomodación del espíritu del tratado²⁴⁰.

²³⁷ La Agenda 21, producto de la Conferencia de Río de 1992, será uno de los primeros textos que haga referencia a esta cuestión. *Vid.* Agenda 21, Capítulo 38.

²³⁸ Los términos anglosajones, quizás más conocidos, son respectivamente: *implementation*, *effectiveness* y *enforcement*. Sobre esta cuestión, *vid.* DOWNS, G.W., "Compliance and Enforcement in Regime Management", en *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 91, 1997, pp. 59-61. También, LANG, W., "Is it Monitoring or Compliance-Control?", en SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999, pp. 255 y ss., y ANDRESEN, S., "Implementing Environmental Conventions. What, Why and How?", en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, *op. cit.*, pp. 22-23.

²³⁹ *Vid.* BUTLER, W. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, *op. cit. supra*; CHAYES, A., CHAYES, A. H., "On Compliance", *op. cit.*, pp. 175 y ss.; LANG, W., "Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht, Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz", en *Festschrift für Herbert Schambeck*, 1994, pp. 817-835; también, SZÉLL, P., "Compliance Regimes for Multilateral Environmental Agreements", en *EPL*, 27/4, 1997, p. 304; y también, KINGSBURY, B., "The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law", en BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with nonbinding Accords*, *cit. supra*, pp. 49 y ss.

²⁴⁰ El cumplimiento de obligaciones sustantivas consiste en la observación de prescripciones de carácter temporal, limitativas de determinados comportamientos, de carácter asistencial, etc. El cumplimiento con las obligaciones procedimentales consiste en el cumplimiento de aquellas disposiciones de un tratado que prescriben la presentación de informes, el establecimiento de autoridades nacionales de referencia, etc. La importancia de establecer esta diferenciación radica en el hecho de que un Estado puede cumplir con sus obligaciones procedimentales, pero no con las obligaciones sustantivas y viceversa. Asimismo, los Estados pueden cumplir con obligaciones específicas de un tratado, pero no con su espíritu. Por ejemplo, los vertidos de residuos altamente radioactivos realizados por la antigua Unión Soviética en los océanos técnicamente no violaban las disposiciones de la Convención de Londres de 1972 sobre vertidos marinos, puesto que los buques militares que realizaron los vertidos estaban excluidos del ámbito del Tratado por estar protegidos por la inmunidad soberana, pero sí se violaba el espíritu del tratado. BROWN WEISS defiende esta clasificación tripartita del cumplimiento: procedimental, sustantivo y con el espíritu del tratado. *Vid.* BROWN WEISS, E., "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths", en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, 1999, pp. 1563 y ss. La Agenda 21 omite cualquier referencia al término "*compliance*",

El cumplimiento, desde esta perspectiva, constituye la consecuencia final resultante del comportamiento observado por un Estado que se adecua a las disposiciones convencionales a través de la adopción de medidas nacionales de aplicación²⁴¹. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente entiende por cumplimiento "... el respeto por una parte de sus obligaciones dinámicas de un acuerdo ambiental multilateral y abarca tanto las obligaciones sustantivas como las de procedimiento"²⁴².

El control sobre el cumplimiento de un tratado internacional se dirige a aumentar la transparencia²⁴³, para reducir las percepciones erróneas sobre el comportamiento de otros Estados Parte y para establecer vínculos de *bona fide* entre las Partes para demostrar su cumplimiento.

El cumplimiento de un tratado internacional es sucesivo en el tiempo a la aplicación. No obstante, la evaluación del cumplimiento es bastante más difícil que valorar su aplicación²⁴⁴. Se podría pensar que el grado de cumplimiento varía en relación inversa a la importancia o a la entidad de las obligaciones. Sin embargo, el estudio comparativo del cumplimiento de cinco tratados ambientales llevado a cabo por H. K. JACOBSON y E. BROWN WEISS²⁴⁵ demuestra que es mayor el grado de cumplimiento cuando los tratados contienen obligaciones relativamente más severas, como es el caso del Protocolo de Montreal y de la Convención de

a pesar que en proyectos anteriores sí constaba en el actual Capítulo 39.8. La redacción actual del Capítulo 39.8 establece la necesidad de que los Estados Partes en convenciones internacionales consideren procedimientos y mecanismos para promover y revisar su efectividad, completa y pronta aplicación ("*implementation*") y recomienda, con este fin, el establecimiento de sistemas de informes efectivos haciendo uso de las instituciones internacionales existentes, como el PNUMA. *Vid.* UN Doc. A/CONF.151/4, Capítulo 39.7 y el apartado B del Capítulo 39; y UN Doc. A/CONF. 151/L. 3/Add. 39.

²⁴¹ *Vid.* VIGNERON, G., "Compliance and International Environmental Agreements: A case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement", *cit. supra*, pp. 591 y ss.

²⁴² *Vid.* Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit. supra*.

²⁴³ Sobre la importancia de la transparencia en el control internacional, *vid.* HANDLER CHAYES, A., CHAYES, A., MITCHELL, R., "Active Compliance Management in Environmental Treaties", *op. cit.*, pp. 81 y ss.

²⁴⁴ En los últimos años, la preocupación para obtener un análisis del grado de cumplimiento resultante de la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental ha generado el establecimiento de una serie de redes para el análisis del cumplimiento y ejecución ambiental, es decir: la "International Network for Environmental Compliance and Enforcement" (INECE); la "European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law" (IMPEL); y el "New Independent States Environmental Compliance and Enforcement Network" (NISECEN). *Vid.* UN-Docs-ECE-CEP/2000/12, de 20 de julio de 2000, Seventh Session, Geneva, 25-28 September 2000.

²⁴⁵ *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations, from a Collaborative Project", en *Global Governance*, n.º. 1, 1995, p. 124.

Londres, que el Acuerdo sobre la Madera Tropical, que es el menos exigente y a la vez el menos efectivo de los tratados estudiados por estos profesores²⁴⁶.

El cumplimiento posee varias dimensiones. Los tratados pueden contener obligaciones específicas, algunas de ellas de procedimiento, como la exigencia de informar, y otras sustantivas, como la obligación de cesar o controlar una actividad. Eso supone que el examen de la observancia se va a situar en disposiciones individuales de un tratado, más que en el tratado globalmente considerado. Así por ejemplo, un gobierno puede adecuarse a las exigencias para aplicar el tratado en el derecho nacional, pero no remitir los informes de aplicación a la Secretaria del tratado. El hecho de no informar constata, en ocasiones, una prueba de formas más significativas de incumplimiento.

Algunos autores hacen una distinción entre cumplimiento de las disposiciones explícitas de un tratado y cumplimiento de los objetivos del tratado²⁴⁷. Sin embargo, resulta difícil evaluar el cumplimiento respecto al espíritu del acuerdo internacional, en tanto que el proceso evaluador es subjetivo. Sin ánimo clasificatorio, se puede observar que el incumplimiento puede tener los siguientes resultados: dejar sin efecto a normas sustantivas, las cuales se habían aceptado *a priori* a través de la manifestación de consentimiento a un tratado internacional²⁴⁸; no cumplir con determinadas exigencias de procedimiento²⁴⁹; no cumplir con las obligaciones institucionales²⁵⁰.

Los Estados, cuando deciden formar parte de un tratado internacional relativo a la protección de algún sector ambiental, se sitúan en diferentes posiciones en función de dos dimensiones: los que tienen “intención de cumplir” y los que tienen la “capacidad de cumplir”²⁵¹. La “intención de cumplir” es la base fundamental para el cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas

²⁴⁶ Los otros tratados fueron la Convención contra el comercio internacional de especies de fauna y flora amenazadas de extinción y la Convención sobre Patrimonio mundial. *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., *ibidem*.

²⁴⁷ *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., *ibidem*.

²⁴⁸ Por ejemplo, normas que regulan la obligación de establecer determinados límites a las emisiones atmosféricas de dióxido de azufre o gases de efecto invernadero o normas que permiten emisiones transfronterizas de sustancias peligrosas o gases, constituyendo una violación de reglas de derecho consuetudinario.

²⁴⁹ Por ejemplo, no llevar a cabo las correspondientes evaluaciones de impacto ambiental, por o no consultar con la población próxima sobre la construcción de una nueva planta industrial.

²⁵⁰ Por ejemplo, la presentación de un informe anual a una organización internacional.

²⁵¹ *Vid.* BROWN WEISS, E., “Getting Countries to comply with international agreements”, en *Environment*, July-August, 1999. Naturalmente, el posicionamiento de los Estados puede variar a lo largo de la vida del tratado en el cual son Parte.

internacionales²⁵². En este sentido, resulta necesario analizar el origen del cumplimiento y las teorías doctrinales que se han desarrollado sobre esta cuestión.

3. La eficacia de los tratados internacionales en materia ambiental

La aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales se relacionan con la eficacia del Derecho internacional del medio ambiente, que constituye una de las preocupaciones actuales de esta rama del Derecho internacional²⁵³. Aunque esta cuestión no es novedosa en Derecho internacional ya que se plantea también en otros campos como el control de los armamentos, la protección de los derechos humanos.

Como ya se ha indicado, la eficacia de un tratado internacional se refiere a la realización de los objetivos propuestos inicialmente en la conclusión de dicho tratado. En este sentido, la mayoría de mecanismos de control contribuyen a la realización de los objetivos convencionales propuestos, con el fin de promover el cumplimiento y procurar, en definitiva, la eficacia del tratado. En cierto modo, los mecanismos de control y la eficacia se relacionan, en el sentido que cuantos más mecanismos de control se prevean en el tratado y cuanto más eficaces sean, más probabilidades hay de favorecer el cumplimiento y el logro de los objetivos. Por esto, los términos cumplimiento y eficacia, algunas veces se intercambian²⁵⁴, pero poseen significados distintos. Cumplimiento, en muchos casos es una condición para la eficacia, si por eficacia se entiende la realización práctica, por parte del Estado, de los objetivos convencionales. Con el cumplimiento se valoriza la participación de los Estados en un tratado internacional de protección ambiental y

²⁵² KINGSBURY entiende que el concepto de “cumplimiento” depende de la comprensión de las relaciones de derecho, comportamiento, objetivos y justicia. *Vid.* KINGSBURY, B., “The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with nonbinding Accords*, cit. *supra*, p. 49; y también, DOVE, C., “Can voluntary compliance protect the environment?”, en *University of Kansas Law Review*, n.º. 50-4, 2002, pp. 867-899.

²⁵³ *Vid.* SAND, P. H., *The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments*, Cambridge, Grotius Publications, 1992, p. 539.

²⁵⁴ *Vid.* GERADU, J., WASSERMAN, C. (eds.), *The Third International Conference on Enforcement*, 1994, pp. 15-16. En esta obra se establece la siguiente definición sobre la noción de cumplimiento: “Cumplimiento es la plena aplicación de las exigencias ambientales. El cumplimiento ocurre cuando las exigencias se conocen y se logran los cambios deseados, por ejemplo los procesos de materiales crudos se cambian, las prácticas de trabajo se cambian, como por ejemplo, los residuos peligrosos se vierten en lugares autorizados, la realización de tests sobre nuevos productos antes de introducirlos en el mercado, etc... El establecimiento de requisitos afecta al éxito de un programa de gestión ambiental. Si los requisitos están bien diseñados, entonces el cumplimiento generará los resultados ambientales deseados. Si los requisitos están poco elaborados, entonces la consecución del cumplimiento y/o de los resultados deseados serán difíciles de obtener”. También consultar a SANDS, P., “Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, op. cit., pp. 48-49.

se enfatiza el sentimiento cooperativo de alcanzar unos objetivos comunes. En este sentido, es necesaria no sólo la participación voluntaria para lograr los fines convencionales comunes, sino también el cumplimiento voluntario común²⁵⁵.

El cumplimiento de los compromisos internacionalmente asumidos a través de un tratado internacional ambiental constituye un primer presupuesto para la valoración de la eficacia de un tratado internacional. Pero si se cumple un tratado no se desprende automáticamente de este hecho que el tratado sea eficaz en la realización del objetivo ambiental para el cual este fue concluido. En este sentido, puede considerarse el cumplimiento como una condición necesaria, pero no siempre suficiente para que un tratado internacional ambiental sea eficaz²⁵⁶. La eficacia es crucial, pero hasta que la aplicación y el cumplimiento no sean lo suficientemente correctos, la contribución de los tratados internacionales con relación a los problemas ambientales será escasa. Consecuentemente, un tratado internacional se considerará eficaz cuando realice una serie de funciones o resuelva el problema que motivó su conclusión. Por este motivo, el control es el único mecanismo que puede incidir positivamente en los comportamientos de los

²⁵⁵ En este sentido, el cumplimiento de los tratados internacionales de protección ambiental no es, realmente, insatisfactorio en la práctica. Lo que se considera más insatisfactorio es la falta de participación en los tratados internacionales en materia ambiental, porque suele ser sinónimo de falta de voluntad de cumplir con determinados compromisos internacionales. No obstante, la flexibilidad de los tratados internacionales en materia ambiental constituye un factor de promoción de la participación en tanto que permite diferentes grados de compromisos, sobre todo, a medida que los tratados internacionales van renegociándose a lo largo del tiempo. K. RAUSTIALA y D. G. VICTOR hacen referencia a que “Casi todos los Estados cumplen con casi todos sus compromisos internacionales vinculantes” (traducción propia). Vid. RAUSTIALA, K., VICTOR, D. G., “Conclusions”, en VICTOR, D. G. y otros (eds.), *International Environmental Commitments*, 1998, p. 659.

²⁵⁶ El ejemplo clásico lo constituye la Convención para la protección de las ballenas, de 2 de diciembre de 1946, respecto a la cual existe un alto grado de cumplimiento de las medidas adoptadas por la Comisión Ballenera Internacional y, sin embargo, el número de ejemplares de algunas especies se está reduciendo porque las cuotas de captura establecidas son altas. Se cumplen las normas, pero éstas no son todo lo eficaces que cabría esperar. Por ejemplo, el cumplimiento de un tratado puede resultar del cese de una actividad que contaminaba, pero puede conducir también a incrementar la contaminación si se promueven otras actividades como substitutivas de las anteriores, pero que sus consecuencias son aun negativas. Otro ejemplo, sería el caso de un tratado que prohíbe el comercio internacional de algunas especies de primates y si bien se puede conseguir el cumplimiento de esta prohibición, puede ser que la especie continúe en peligro de extinción, como consecuencia de determinadas presiones económicas y sociales existentes en su hábitat. Esta paradoja se refleja en la “Declaración de Beijing sobre un compromiso renovado para la protección de la capa de ozono”. En esta Declaración, las Partes del Convenio para la protección de la capa de ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono declaran que la producción y el consumo de tales sustancias han cesado o se ha congelado de acuerdo con las obligaciones convencionales y que la reducción y la eliminación se efectúa según los acuerdos y medidas de supervisión previstas, pero que “...el agujero de la capa de ozono sigue aumentando y que está muy lejos de lograrse la recuperación de la capa de ozono”, de manera que se propone la adopción de obligaciones más estrictas y más eficaces. Vid. “Declaración de Beijing sobre un compromiso renovado para la protección de la capa de ozono”, adoptada por Decisión XI/I de la Undécima Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, celebrada en Beijing, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1999 (Doc. UNEP/OzL.Pro.11/10, Anexo I, de 17 de diciembre de 1999) y JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., “Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies”, en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, op. cit., pp. 82 y ss.

Estados para promover la correcta aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental y poder contribuir a su eficacia.

En algunos tratados más recientes se incluyen disposiciones relativas a la evaluación periódica de su eficacia. Este es el caso de la Parte XII de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982²⁵⁷, del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987²⁵⁸, del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992²⁵⁹ y del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000²⁶⁰, de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992²⁶¹ y del Protocolo de Kioto sobre dicha Convención de 1997²⁶² y del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973²⁶³.

En relación con la eficacia, puede distinguirse la eficacia del control internacional de la eficacia del tratado internacional.

La evaluación de la eficacia de los mecanismos de control debe partir de su adecuación a los objetivos del tratado, es decir, de su capacidad de lograr los propósitos por los cuales se establecieron los mecanismos de control. Evidentemente, la adecuación viene determinada por el mayor o menor apoyo de

²⁵⁷ En esta Parte XII se establece la obligación de reexamen periódico de las reglas, estándares, prácticas y procedimientos de protección del medio marino respecto a las fuentes contaminantes terrestres (artículo 207.4 *in fine*), a fuentes contaminantes procedentes de fondos marinos nacionales (artículo 208.5 *in fine*) o de la Zona internacional (artículo 209.1 *in fine*), causadas por vertido de desechos (artículo 210.4 *in fine*) o por buques (artículo 211.1 *in fine*).

²⁵⁸ El artículo 6 se refiere a la evaluación y examen de las medidas de control. En concreto, establece que a partir de 1990, y por lo menos cada cuatro años en lo sucesivo, las Partes evaluarán las medidas de control previstas en el Protocolo, teniendo en cuenta la información científica, ambiental, técnica y económica de que dispongan. Al menos un año antes de hacer esas evaluaciones, las Partes convocarán grupos apropiados de expertos competentes y determinarán su composición y atribuciones. En el plazo de un año a contar desde su convocación, los grupos comunicarán sus conclusiones a las Partes, por conducto de la Secretaría.

²⁵⁹ El artículo 26 del Convenio dispone que los Estados, en sus informes, evaluarán la eficacia de las medidas adoptadas.

²⁶⁰ El artículo 35 del Protocolo de Cartagena establece que transcurrido el período de cinco años desde su entrada en vigor y en lo sucesivo, al menos cada cinco años, la Conferencia de las Partes celebrará una reunión para la evaluación de la eficacia del Protocolo, incluidos sus procedimientos y anexos.

²⁶¹ El artículo 4.2.d) de la Convención dispone que la Conferencia de las Partes examinará, en su primer período de sesiones, si la obligación de estabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero al nivel de 1990 establecido por el artículo 4.2.a) y d) es adecuada. Fruto de esta evaluación fue la adopción del Protocolo de Kioto de 1997.

²⁶² El artículo 9 del Protocolo de Kioto de 1997 a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992 prevé que, a partir del segundo período de sesiones de la Conferencia de las Partes se examine la eficacia del mismo "... a la luz de las informaciones y estudios científicos más exactos que se disponga sobre el cambio climático". *Vid.* Doc. FCCC/CP/1997/Add.1, pp. 7-30.

²⁶³ En la novena reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Fort Lauderdale en 1994, se solicitó que se realizase un examen sobre la eficacia del Convenio. En la décima reunión de Harare de 1997, la Conferencia de las Partes aprobó un Programa de acción para responder al problema y aplicar las recomendaciones del examen. Y en la undécima reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Gigiri (Kenia), el 2000, la decisión 1 aprobó el Plan Estratégico, contenido en el anexo 1 de esta Decisión, para reforzar la eficacia del Convenio. *Vid.* las decisiones en <http://www.unep.ch>.

los Estados al establecimiento y al funcionamiento de los mecanismos de control. El consenso de los Estados es, en este sentido, determinante. El acuerdo entre ellos favorece el establecimiento de mecanismos de control más operativos, vinculantes y con una alta probabilidad de ser eficaces, contribuyendo así a alcanzar los objetivos convencionales.

La evaluación de la eficacia del tratado, incluida la de sus mecanismos de control, es una tarea eminentemente política y, en el ámbito de los tratados multilaterales relativos al medio ambiente, suele atribuirse a la Conferencia de las Partes que, con el apoyo de otros organismos técnicos o científicos, tiene la función de revisar periódicamente la adecuación de los compromisos previstos en el tratado a los objetivos del mismo. Justamente la adopción de enmiendas o, incluso, de acuerdos o protocolos complementarios de un primer tratado general es la principal manifestación de esta función de evaluación de la eficacia de los tratados. Su análisis queda fuera del objeto de este trabajo.

La eficacia depende también de la configuración del tratado, es decir, de los instrumentos y objetivos comprendidos en el tratado, así como de otros factores externos, como por ejemplo, del cambio de situación política o de cambio de las condiciones ambientales²⁶⁴. En este sentido, el cumplimiento contribuye a la eficacia de los tratados internacionales en materia ambiental: un mayor cumplimiento generalmente conducirá a una mejora ambiental, dependiendo, de todas formas, del contenido del tratado y de las medidas adoptadas para procurar una adhesión a las disposiciones convencionales.

Algunos autores, consideran, desde un punto de vista más extremo que el cumplimiento no es ni una condición necesaria ni suficiente para la eficacia porque no siempre es necesario un alto grado de cumplimiento y porque un cumplimiento perfecto puede no ser suficiente²⁶⁵. Otros autores, en relación con el éxito de los acuerdos internacionales, en términos de efectividad y eficacia, han adoptado una distinción entre el rendimiento (*output*), el resultado (*outcome*) y efectos (*impacts*). El rendimiento de un régimen ambiental se centra en los esfuerzos para aplicar las obligaciones establecidas en los acuerdos internacionales; el resultado abarca los cambios en el comportamiento de tanto los Estados Parte como de los actores no gubernamentales; y, los efectos abarcan los cambios en colectivo de resultados asociados con objetivos identificables. Al respecto, algunos analistas han centrado su atención en la aplicación y en el cumplimiento de las obligaciones y normas

²⁶⁴ Un ejemplo de esta posibilidad puede ser, por ejemplo, el Protocolo de Montreal. El cumplimiento de este tratado puede ser perfecto, pero el Protocolo en sí mismo puede ser ineficaz respecto a la reducción del perjuicio a la capa de ozono.

jurídicas internacionales, con el fin de hacer operativas las disposiciones de los regímenes internacionales²⁶⁶. Mientras que la aplicación y el cumplimiento son más fáciles de controlar que el problema a resolver, esta estrategia tiene serios inconvenientes, debido a que los altos niveles de aplicación y cumplimiento no ofrecen garantías suficientes como para asegurar que el problema ambiental vaya a desaparecer. Consecuentemente, algunos analistas han centrado su atención en el comportamiento, preguntándose si la operación llevada a cabo por los regímenes ambientales ha comportado cambios demostrables en el comportamiento de aquellas actuaciones que generan problemas ambientales específicos. Este énfasis en el comportamiento hace posible considerar tanto los efectos colaterales como los resultados intencionales, mientras se obtiene un fin analítico más razonablemente sencillo. En este sentido, el estudio de la eficacia de los regímenes internacionales de protección ambiental se centra, cada vez más, en el análisis de la relación entre los procedimientos normativos y decisorios de los regímenes y el comportamiento de las Partes sujetas a las disposiciones del régimen medioambiental.

El refuerzo del cumplimiento favorece un mayor grado de logro de los objetivos ambientales y permite valorar la eficacia, en función de los objetivos planteados para tratar un determinado problema ambiental. En este sentido, y de acuerdo con el profesor R. WOLFRUM²⁶⁷, la evaluación de si un Estado ha aplicado las obligaciones convencionales en materia ambiental requiere solamente la evaluación de las leyes y reglamentos existentes en el ordenamiento interno del Estado en cuestión. En cambio, la valoración del cumplimiento va más allá, es decir, no sólo se examina si el Estado ha dado aplicación a la obligación internacional mediante su desarrollo en leyes y reglamentos internos sino que también es necesario que el Estado haya previsto los procedimientos administrativos²⁶⁸ necesarios para forzar el cumplimiento (*enforcement*) de las

²⁶⁵ Vid. HANDLER CHAYES, A., CHAYES, A., MITCHELL, R., "Active Compliance Management in Environmental Treaties", *op. cit.*, p. 76.

²⁶⁶ Vid. EASTON, D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley Publ., New York, 1965; WEISS, E. B., JACOBSON, H. K. (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, *op. cit.*; WEISS, E. B., JACOBSON, H. K., "Getting Countries to Comply with International Agreements", en *Environment*, July/August, 1999, p. 16; VICTOR, D. G., RAUSTIALA, K., SKOLNIKOFF, E. B. (eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1998; y YOUNG, O. R. (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Casual Connections and Behavioral Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1999.

²⁶⁷ Vid. WOLFRUM, R., "Means of ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law", en ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL, *Recueil des Cours*, Tome 272, 1999, pp. 29 y ss.

²⁶⁸ El cumplimiento puede depender de la conducta observada por los individuos o entidades privadas y de su efectiva supervisión, como condición de la realización completa de las obligaciones internacionales. En otros casos, el incumplimiento de un tratado internacional del medio ambiente puede

respectivas normas en el ámbito nacional²⁶⁹. Para asegurar el cumplimiento es necesario establecer si la situación fáctica o las acciones del Estado o políticas son correlativas con la obligación internacional.

La eficacia es el resultado no sólo de cómo los gobiernos aplican los acuerdos internacionales a través de legislaciones o reglamentaciones formales que los Estados adoptan con el fin de cumplir con el acuerdo, sino también del cumplimiento, es decir, de la observancia de esas reglamentaciones que permiten alcanzar los objetivos contenidos en el tratado internacional²⁷⁰. Es decir, eficacia,

crear la oportunidad para que los particulares cometan un delito ecológico. Por ejemplo, la producción continuada de sustancias que agotan la capa de ozono por la Federación Rusa más allá de los límites permitidos por el Protocolo de Montreal, puede provocar el inicio del mecanismo de incumplimiento y sanciones que puedan derivarse, obligan al Estado infractor a establecer controles efectivos sobre las actividades de sus nacionales.

²⁶⁹ Algunos acuerdos internacionales relativos a la protección ambiental contienen normas específicas sobre las cuales los Estados deben adoptar determinadas acciones para asegurar el pleno cumplimiento. Por ejemplo, en el ámbito de la Convención Internacional de protección de la ballena, en el artículo IX, párrafo 1 y 2, las Partes están obligadas a perseguir y penar a los infractores. En este sentido, según el PNUMA, el cumplimiento se refiere a la posición del Estado en relación a sus obligaciones contraídas por un tratado internacional de protección ambiental. En cambio, *enforcement* se refiere al establecimiento de una serie de acciones, que el Estado adoptada mediante leyes y reglamentos nacionales, con el fin de asegurar la obediencia de las normas del tratado en el ámbito de su jurisdicción nacional. Consecuentemente, en el ámbito del PNUMA, el cumplimiento se utiliza el ámbito internacional, mientras que “*enforcement*” o aplicación forzosa es un término reservado al cumplimiento interno de las normas internacionales, es decir, tiene sentido en las relaciones entre Estado y nacionales. La aplicación forzosa que el Estado desarrolla en el ámbito de su jurisdicción beneficia el cumplimiento internacional de las normas contenidas en los tratados internacionales en materia ambiental. Algunos de los factores que determinan la utilización de la aplicación forzosa y que influyen en el cumplimiento del Estado en el contexto internacional son: la falta de regulación interna o insuficiencia de esta regulación sobre un determinado aspecto ambiental; falta de concienciación ambiental; costes incrementales del cumplimiento en relación a determinadas regulaciones ambientales; sanciones inexistentes o insuficientes; diferentes niveles de exigencia de las regulaciones de un Estado a otro; insuficiente capacidad técnica; falta de información; falta de cooperación; etc. *Vid.* PNUMA, “Enforcement of and Compliance with MEAs: The Experiences of CITES, Montreal Protocol and Basel Convention”, vol. I, Nairobi, 1999, pp. 24-25. O’CONNELL defiende que la utilización de mecanismos de aplicación forzosa de los Estados puede proporcionar la prueba del éxito de los medios tradicionales del Derecho internacional para obligar al cumplimiento forzoso del Derecho internacional del medio ambiente. Esta afirmación se basa en los rasgos en común existentes en el funcionamiento del Derecho internacional del medio ambiente y los ordenamientos estatales, en el sentido que el Derecho internacional del medio ambiente afecta más a las relaciones interindividuales, que interestatales. De esta manera, la protección de determinados bienes ambientales puede asegurarse, más eficazmente, en el ámbito local, contribuyendo así al cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales del Estado. Al igual que en materia de protección de los derechos humanos, el incumplimiento en el ámbito nacional se corrige desde los respectivos tribunales de justicia estatales, convirtiéndose éstos, en verdaderos ejecutores y garantes del Derecho internacional del medio ambiente. Sin embargo, esta profesora también admite los obstáculos de mantener esta afirmación. *Vid.* O’CONNELL, M. E., “Enforcement and the Success of International Environmental Law”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, n.º 1, 1995, pp. 48-58.

²⁷⁰ *Vid.* JACOBSON, H. K, BROWN WEISS, E., “A Framework for Analysis”, en *idem*, (eds.), *Engaging Countries. Strengthening National Compliance with International Environmental Accords*, *op. cit.*, p. 1. Sobre lo que puede entenderse por eficacia, *vid.* el estudio del INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, “Concerted Action on the Effectiveness of international environmental agreements”, Workshop, Barcelona, September 2000. También O. R. YOUNG, concibe la “eficacia” como un concepto simple. Es decir, eficacia equivale a problema ambiental resuelto: en este sentido, un régimen ambiental tiene éxito cuando se soluciona el problema por el cual se creó el tratado. Sin embargo, los problemas asociados a la eficacia de un régimen ambiental complican su realización, a

en términos jurídicos, consiste en el grado en el que se alcanzan los objetivos previstos por un tratado y en que medida el tratado ha sido capaz de resolver el problema ambiental por el cual fue negociado el tratado²⁷¹.

El profesor O. YOUNG entiende que la eficacia de los regímenes internacionales en materia ambiental constituye una variable relativa en función de la concepción de la eficacia como: solución del problema que llevó a las Partes a crear el régimen internacional; consecución de un objetivo, que no necesariamente debe implicar la solución del problema; modificación del comportamiento de las Partes, incluidos los particulares sometidos a la jurisdicción de los Estados; proceso que induce a administradores, juristas y políticos a adoptar las medidas necesarias para la implementación y cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de un régimen internacional de protección ambiental; creación de un régimen internacional que origina una práctica social de sus miembros; evaluación de los resultados para determinar si éstos son eficientes, equitativos, sostenibles o sólidos. Junto a estos factores, se añaden variables de decisión, estructurales, endógenas y exógenas al régimen internacional²⁷².

Además, como se va a analizar a continuación, la obtención de eficacia de los tratados internacionales medioambientales viene condicionada por numerosos

saber, algunos problemas, como el cambio climático, son deficientemente comprendidos, mientras que otros, como en el caso de la protección de las ballenas, están sujetos, fundamentalmente, a diferentes interpretaciones por parte de los miembros del régimen ambiental. Otros problemas, como los relacionados con la gestión anual de los bancos de pesca, no tienen soluciones, es decir, lo mejor que se puede esperar es un sistema de gestión basado en resultados de producción sostenible. En otros casos, los regímenes alcanzan mejores resultados durante determinadas etapas de su desarrollo que otros, o bien, consiguen influir de forma más significativa sobre el comportamiento de los Estados Parte que en otros regímenes. Y a pesar de que, en algunos casos, se pruebe el éxito, en términos de resolución del problema ambiental, la ejecución de los regímenes varía, significativamente, en términos de eficiencia y equidad. Vid. YOUNG, O. R., "Hitting the Mark (international environmental agreements)", en *Environment*, october 1999.

²⁷¹ Vid. YOUNG, O. R., LEVY, M. A., "The Effectiveness of International Environmental Regimes", en YOUNG, O. R. (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Londres, pp. 4-5.

²⁷² Vid. YOUNG, O., "The Effectiveness of International Governance Systems", en YOUNG, O., DEMKO, G. J., RAMAKRISHNA, K., (eds.), *Global Environmental Change and International Governance*, University Press of New England/Dartmouth College, Hannover, London, 1996, pp. 1-27. Tras un examen empírico de la eficacia de distintos regímenes internacionales de protección ambiental, este profesor concluye que la eficacia puede estar determinada por distintos factores interrelacionados como son la naturaleza del problema ambiental; el proceso a través del cual el régimen ha sido creado; el carácter, estructura institucional del régimen y la previsión de mecanismos de control; práctica común, coherente y compartida entre las Partes de un régimen; la dinámica política de las Partes en el régimen; y la compatibilidad del régimen con el marco institucional más amplio en el que opera. Vid. YOUNG, O., DEMKO, G. J., "Improving the Effectiveness of International Environmental Governance Systems", en *ibidem*, pp. 229-246.

factores que afectan tanto al proceso de aplicación como de cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales de protección ambiental²⁷³.

C) Factores que determinan la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales sobre protección del medio ambiente

En el ámbito de los tratados internacionales del medio ambiente existen, aparentemente, una serie de razones que pueden inducir a pensar que la aplicación y el cumplimiento no constituyen un problema, sobre todo si comparamos el grado de cumplimiento en esta materia de los ordenamientos jurídicos estatales. Si esto fuera cierto, el interés por el análisis del cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental desaparecería. En realidad, existen razones a tener en cuenta para relativizar el problema del grado de cumplimiento de los tratados internacionales, como, por una parte, la importancia que los Estados otorgan a su reputación internacional y, por otra, la formulación amplia de las obligaciones convencionales, que permite eliminar cualquier incentivo para incumplir. Por estas razones, los tratados internacionales en materia ambiental han incluido medidas para asegurar el cumplimiento de forma tardía y no han previsto medidas de cumplimiento forzoso puesto que, incluso, podrían ser contraproducentes, cuando lo que se pretende es que el mayor número posible de Estados asuma obligaciones ambientales en el ámbito internacional.

Sin embargo, es necesario apuntar una serie de factores que inciden en el cumplimiento de las disposiciones de un tratado internacional de protección ambiental. De entre estos factores pueden distinguirse los factores intrínsecos al tratado, como puede ser la naturaleza de las obligaciones o las medidas de aplicación, y los factores extrínsecos, es decir, obstáculos y dificultades que entorpecen la labor de la aplicación de los Estados parte²⁷⁴.

²⁷³ El Capítulo 39 de la Agenda 21, dio una gran importancia a la cuestión de la “eficacia” y a la “efectiva, pronta y plena aplicación” del Derecho internacional del medio ambiente. *Vid.* Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN-Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), párrafos 39.2. a), 39.3. e), 39.8 y 39.9; y otros informes preparados sobre esta cuestión, UN-Doc. A/CONF.151/PC/103 (y Add. 1) y UNCED Research Papers, nº. 24-35, consolidado en SAND, P. H., (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, 1992 y reimpresso en ROBINSON, N. A. (ed.), *Series III of International Protection of the Environment: Agenda 21*, Dobbs Ferry, New York, 1992, vol. 2, pp. 743, 1061 y vol. 3, pp. 1343 y ss.

²⁷⁴ De forma similar LAZAREV habla de “capacidad jurídica internacional” y de “capacidad dispositiva internacional”, para referirse, precisamente, a los factores internos y externos que inciden en la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas internacionales. En este sentido, entiende que, en ocasiones, la capacidad jurídica de los Estados está por delante de su capacidad dispositiva. Ambas reflejan, perfectamente, la teoría y la práctica del control internacional. *Vid.* LAZAREV, M. I., “On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.; también, KELLY, M. J.,

En efecto, la aplicación y cumplimiento efectivo del Derecho internacional del medio ambiente y, en particular, de los tratados internacionales en materia ambiental, se ve obstaculizada por dificultades no sólo teóricas, sino también prácticas. Las dificultades teóricas derivan, principalmente, del tratado ambiental y consisten en la insuficiente claridad que aporta el tratado en la formulación del contenido de sus normas y que impide llevar a cabo una aplicación consistente²⁷⁵. Las dificultades de índole práctica son extrínsecas a los tratados, puesto que se deben a una serie de factores que restringen la actividad soberana de los Estados²⁷⁶. Dentro de esta última categoría de obstáculos, por ejemplo, se incluyen los obstáculos de carácter político, que, generalmente, impulsan a los Estados a rechazar cualquier mecanismo o procedimiento de fiscalización y control.

1. Los factores intrínsecos

De entre los factores teóricos o intrínsecos, que influyen en el proceso de aplicación de las normas y obligaciones jurídicas internacionales, se distinguen los de orden normativo y los de orden operativo. Los primeros se refieren, principalmente, a las dificultades de técnica jurídica, y los segundos, a la participación y estructura orgánica de los tratados internacionales en materia de protección ambiental.

Respecto a los problemas intrínsecos, de orden normativo, se distingue la ambigüedad y la indeterminación de las normas y obligaciones jurídicas, que son notorias en muchos de los textos de los tratados internacionales sobre protección ambiental²⁷⁷ y, frecuentemente, deliberadas²⁷⁸, cuando el proyecto de tratado con determinadas imperfecciones es sometido a la firma y, con posterioridad, en el período de ratificaciones, los firmantes introducen diferentes interpretaciones al texto del tratado²⁷⁹. La ambigüedad, junto con lagunas, contradicciones y

“Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements”, *cit. supra*, pp. 447-488.

²⁷⁵ Sobre esta cuestión, *vid.* VICTOR, D. G., “The Use and Effectiveness of Nonbinding Instruments in the Management of Complex International Environmental Problems”, en *Proceedings of the American Society of International Law*, 91st annual meeting, 1997, pp. 241 y ss.

²⁷⁶ *Vid.* CARREAU, D., “Inapplication d’un traité pour des causes externes”, Section III, en *idem*, *Droit International*, 5^o edition, ed. Pedone, París, 1997, pp. 163-170.

²⁷⁷ *Vid.* CHAYES, A., CHAYES, A. H., “On Compliance”, *op. cit.*, pp. 188-192.

²⁷⁸ En muchas ocasiones, obtener un consenso general en la conclusión de un tratado internacional relativo a la protección medioambiental tiene como contrapartida una “ambigüedad constructiva”, como señala LANG, W., en su artículo “Diplomacy and International Environmental Law-Making: Some Observations”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º 3, 1992, pp. 108-115.

²⁷⁹ Un ejemplo, de esta ambigüedad e imprecisión deliberada, lo constituye la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, *vid.* *ILM* n.º 18, 1979, pp. 1442. Cuando se sometió al período de ratificaciones, el gobierno de Alemania añadió una nota explicativa estableciendo que el Tratado no era aplicable a las sustancias radioactivas. También en este sentido, cuando se adoptó la Convención por la Comisión Económica para Europa, la delegación austríaca

redundancias son consecuencia también del origen descentralizado de las normas que se relacionan con el medio ambiente. Es decir, las normas han sido el resultado de procesos de elaboración legislativa descentralizados, separados y sin ningún tipo de coordinación entre sí²⁸⁰.

Las disposiciones ambientales contenidas en los tratados internacionales se caracterizan por una técnica normativa flexible, en base, principalmente, a su carácter funcional²⁸¹. Es decir, precisamente la búsqueda del objetivo fijado por la comunidad convencional matiza cualquier rigidez que pueda tener la norma. De esta manera, el Derecho internacional del medio ambiente se acomoda mejor a la tenue presión de las obligaciones de comportamiento, que al estricto rigor de las obligaciones de resultado. La consecuencia es la proliferación entre los tratados internacionales de protección ambiental de obligaciones de negociar, de informar, de consultar, de vigilar, etc...²⁸². Los procesos normativos, creadores del Derecho internacional del medio ambiente, responden también a la fluidez y evolución propia de este ordenamiento. Los numerosos convenios concluidos en esta materia, se nutren de compromisos prospectivos, de obligaciones de comportamiento, de directrices genéricas, o de reglas *non self-executing*. Frecuentemente, las cuestiones más conflictivas aparecen camufladas bajo el aspecto inocuo de "anexos" científicos y técnicos, lo cual contribuye a una difícil comprensión del contenido del tratado internacional. Asimismo, los convenios internacionales en materia ambiental contienen fórmulas aligeradas para su revisión y enmienda, que se hacen particularmente expeditivas en lo que respecta a la modificación de los anexos²⁸³.

declaró, formalmente, que la Convención no se aplicaba a la contaminación atmosférica originada por plantas de energía nuclear. *Vid.* Annual Report of the Economic Commission for Europe, 1979, UN Economic and Social Council, Official Records (1979), Supplement, n.º. 12, vol. I, pp. 21-22, párrafo 102.

²⁸⁰ La descentralización de la producción normativa ha generado, consecuentemente, dispersión, indeterminación y reiteración. Así lo expresa también, el Preámbulo de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional relativa a "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", *cit. supra*, donde se considera que el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente ha tenido lugar de forma descoordinada, con solapamientos, inconsistencias y lagunas y que, en consecuencia, su aplicación ha resultado ser insatisfactoria.

²⁸¹ Sobre esta cuestión, *vid.* DUPUY, P. M., "Soft Law and the International Law of the Environment", *op. cit.* y también, CHINKIN, C., "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", en *ICLQ*, n.º. 38, 1989.

²⁸² *Vid.* COMBACAU, J., "Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponses", en VV.AA., *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, 1981; también, DE KLEMM, C., "Voyage à l'intérieur des conventions internationales de protection de la nature", en VV.AA., *Mélanges A. Kiss, Les hommes et l'environnement*, ed. Frison - Roche, 1998, pp. 611-652.

²⁸³ El carácter evolutivo ha sido puesto de relieve por A. KISS, el cual subraya la existencia de procedimientos "aligerados" para su modificación. En este sentido establece que "El punto de vista evolutivo viene representado también por un determinado número de tratados relativos a la conservación del medio ambiente para facilitar su adaptación a las circunstancias que evolucionan". *Vid.* KISS, A. CH., "L'état du droit de l'environnement en 1981: problèmes et solutions", *cit. supra*, pp. 499 y ss.

Además, las ambigüedades e indeterminaciones presentes en el proceso de conclusión de los tratados internacionales de protección ambiental, persisten y determinan la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas del tratado, en el sentido que conceptos no suficientemente claros, al ser traducidos en los distintos idiomas nacionales, provocan nuevas dificultades e incrementan las indeterminaciones en su aplicación en los sistemas legales nacionales²⁸⁴.

En algunos casos es difícil hacer comparaciones entre los diferentes textos convencionales relativos a la protección ambiental, porque el grado de precisión de las obligaciones contraídas varía de tratado en tratado. Así, por ejemplo, el Convenio para la prohibición del comercio internacional de especies de flora y fauna amenazadas de extinción y el Protocolo de Montreal, por ejemplo, imponen a los Estados Partes obligaciones muy concretas. Este no es el caso de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, del Acuerdo sobre madera tropical y la Convención sobre Patrimonio Mundial, instrumentos en los cuales las obligaciones son más generales e imprecisas, lo cual hace más difícil determinar si los Estados han cumplido o no con ellas²⁸⁵.

El remedio tradicional para esta ambivalencia terminológica consciente es la remisión a las disposiciones del tratado relativas a la solución de controversias, con el fin de obtener una interpretación autoritaria y autorizada de alguna disposición del tratado, objeto de la controversia entre las Partes, o también la posibilidad de recurrir en opinión consultiva a alguna autoridad externa²⁸⁶.

El problema terminológico se incrementa si se considera la dependencia del Derecho internacional del medio ambiente de los conocimientos técnicos y científicos²⁸⁷. Esta dependencia no es más que el fruto del carácter multidisciplinar

²⁸⁴ Vid. HANF, K, UNDERDAL, A., "Domesticating International Commitments: Linking National and International Decision Making", en UNDERDAL, A. (ed.), *The International Politics of Environmental Management*, London, 1996.

²⁸⁵ Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", *op. cit.*, pp. 124 y ss.

²⁸⁶ En este sentido, por ejemplo, y ante la negativa de recurrir a las cláusulas formales de solución de controversias en los acuerdos internacionales relativos a la protección ambiental, las Conferencias de las Partes en la Convención marco sobre el cambio climático y la Convención sobre la biodiversidad, ambas de 1992, (*vid. ILM*, n.º. 31, 1992, pp. 814-887), recurrieron formalmente, y sin objeciones al respecto, a las opiniones de la Oficina de Naciones Unidas de Asuntos Legales con el fin de determinar el significado y las implicaciones legales de las disposiciones de los tratados. Vid. SAND, P. H. (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, Cambridge, 1992, pp. 14 y ss.; Memorandum of 23 August 1994 to the Executive Secretary of the Framework Convention on Climate Change from the UN Under-Secretary-General for Legal Affairs, UN doc. A/AC.237/74/Annex, respecto al artículo 11.3 de la Convención. También, *vid.* WERKSMAN, J., "Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environment Facility", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 6, 1995, pp. 101-121.

²⁸⁷ Vid. KIMBALL, L. A., *Treaty Implementation: Scientific and Technical Advice Enters a New Stage*, Studies in Transnational Legal Policy, n.º. 28, American Society of International Law, Washington, DC, pp. 187-188.

de la formulación y ejecución del Derecho ambiental, de manera que se requiere del aporte científico que pueden dar los biólogos, los ecólogos, los oceanógrafos, los químicos y especialistas en otras numerosas disciplinas²⁸⁸. La presencia de terminología extrajurídica condiciona, en gran medida, la comprensión de los textos jurídicos que contienen las prescripciones objeto de aplicación por los Estados, sobre todo, para aquellos Estados cuyo nivel de desarrollo técnico y científico es comparativamente inferior al del resto de los Estados parte en un tratado de estas características²⁸⁹.

De entre los problemas intrínsecos de orden operativo debe tenerse en cuenta la participación en los tratados internacionales. La experiencia parece demostrar que cuanto menor sea el número de Estados que participan en un tratado, mayores son las posibilidades de regular su conducta y de hacer efectivas sus obligaciones²⁹⁰. Sin embargo, y de acuerdo con diferentes documentos jurídicos internacionales²⁹¹ es preferible la extensión de los objetivos ambientales convencionales al mayor número posible de Estados, teniendo en cuenta la perspectiva globalizadora e intersectorial de los diferentes elementos ambientales y de su interconexión.

En el orden operativo, es necesario añadir que los convenios internacionales relativos a la protección del medio ambiente no suelen establecer un aparato

²⁸⁸ La misma ciencia y tecnología que ha propiciado un desarrollo económico desmedido de una parte de la humanidad, repercutiendo negativamente en el medio ambiente, debe proporcionar los medios técnicos que hagan posible continuar con el desarrollo humano respetuoso con la protección medioambiental.

²⁸⁹ Vid. SEIL HOHENVELDERN, I., "The Third World and the Protection of the Environment", en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. I, ed. Tecnos, Madrid, 1980, pp. 851 y ss.

²⁹⁰ Al respecto, se ha dicho que las actividades que realizan un número limitado de grandes empresas productoras de sustancias que agotan el ozono son más fáciles de controlar y de regular que la multitud de pequeñas empresas, menos visibles internacionalmente, que realizan la explotación de los bosques y el comercio de madera. Del mismo modo, resulta difícil asegurar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio sobre la prohibición del comercio internacional de especies de fauna y flora amenazadas de extinción, por parte de los miles de personas que están involucradas en el comercio ilegal de especies amenazadas. Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", *op. cit.*, pp. 137-139.

²⁹¹ Por ejemplo, el hecho que participen un gran número de Estados en determinados tratados internacionales que regulan determinadas actividades con repercusiones transnacionales puede generar también más posibilidades que los objetivos de los tratados se cumplan. Vid. la Resolución del Instituto de Derecho Internacional "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", *cit. supra*, en su artículo 2 entiende que en la negociación y en la adopción de tratados internacionales multilaterales de protección medioambiental y de las decisiones de las organizaciones internacionales, la más amplia participación de los Estados, en particular de aquellos que poseen intereses específicos y responsabilidades en la cuestión objeto de regulación pueden contribuir a una mejor y más amplia aplicación de los objetivos convencionales y también, Agenda 21, *cit. supra*, Capítulo 39.9.

institucional muy desarrollado, ni órganos dotados de poderes de decisión²⁹². En general, se trata más bien de establecer un mínimo esbozo organizativo, que deje en manos de los propios Estados Partes las decisiones relativas a la aplicación del convenio de que se trate. Frecuentemente, aparecen instancias convencionales de cooperación, que presentan una estructura jurídica y administrativa muy ligera y, en la mayoría de los casos, una existencia fugaz como es el caso de las comisiones, comités, grupos de trabajo, reuniones de expertos, grupos *ad hoc*, etc., que proliferan para tratar una cuestión en concreto²⁹³. Por lo demás, son generalmente los propios Estados Parte los que son llamados a resolver las cuestiones que suscita la aplicación de cada texto convencional, en el marco de las “reuniones de las Partes”, celebradas con cierta periodicidad. Además, la adopción de decisiones suele hacerse mediante procedimientos basados en el consenso, posponiendo las cuestiones sobre las que no hay acuerdo unánime²⁹⁴.

2. Los factores extrínsecos

Respecto, a los factores extrínsecos a los tratados internacionales que afectan a la aplicación, puede distinguirse entre aquellos que tienen un origen nacional y los que tienen origen internacional.

Los factores nacionales se relacionan con: las características de las leyes y reglamentos nacionales; el marco institucional; la coordinación; la capacitación para fomentar la vigilancia del cumplimiento y la sensibilización y educación del público.

²⁹² Sobre esta cuestión, *vid.* LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'environnement, CRIDEAU-CNRS, Limoges, juin 1997*; también, WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996.

²⁹³ Según W. LANG las características institucionales de los órganos de control en los tratados internacionales en materia ambiental determinan no sólo la aplicación, sino también el cumplimiento de las disposiciones convencionales por parte de los Estados. Por ejemplo, este profesor se refiere a la cuestión de la eficacia del órgano de control que viene determinada por: la composición del órgano de control, en función de si se compone de representantes estatales o de expertos; el número de componentes del órgano, éste será más eficiente cuanto más reducida sea su composición; los poderes de control, en función del grado de interferencia en los asuntos internos de los Estados y de los mecanismos a disposición del órgano; el origen de las actividades de control; las obligaciones procesales del Estado infractor, en función de si sólo debe dar explicaciones sobre su comportamiento o si debe permitir una actividad de inspección; en función de las causas del incumplimiento, de si son intencionales o derivadas de alguna incapacidad tecnológica o financiera; y de las consecuencias del incumplimiento. *Vid.* LANG, W., “Compliance-control in respect of the Montreal Protocol”, en 82 *ASIL Proc.* 70, 1995, pp. 206-207.

²⁹⁴ Estas técnicas operativas de naturaleza flexible caracterizan también la actuación de las propias organizaciones internacionales con mayor proyección en materia ambiental. *Vid.* BERTHELOT, Y., “Are International Institutions in Favour of the Environment?”, en CAMPIGLIO, L. y otros (ed.), *The Environment after Rio*, Graham & Trotman, 1994; y también, DUNLEAVY, P., “Les institutions supérieures de contrôle dans un environnement en mutation”, en *Revue française d'administration publique*, n.º 90, avril – juin, 1999, pp. 285-291.

Las leyes y reglamentos nacionales pueden incidir positiva o negativamente en función de si establecen claramente los destinatarios a los que la norma se dirige, los requisitos y las sanciones, para permitir una aplicación efectiva de los acuerdos ambientales multilaterales. En este sentido, la legislación estatal debe ser de naturaleza tal que su aplicación, su supervisión y la vigilancia de su cumplimiento sean efectivas, técnica y económicamente viables y faciliten estándares que puedan cuantificarse de forma objetiva para conseguir que la vigilancia de su cumplimiento sea coherente, transparente y justa. También incide el hecho que dicha legislación sea completa con sanciones para las violaciones apropiadas y proporcionadas con el fin de disuadir del incumplimiento, hacer que éste resulte más costoso que el cumplimiento y reflejar de forma creíble la gravedad del daño, los hechos del incumplimiento y la intención²⁹⁵.

Asimismo, la existencia de un marco institucional estatal que proporcione la capacitación suficiente para difundir las leyes y reglamentos y velar por que el público comprenda sus disposiciones; para asegurar la vigilancia y la evaluación de la aplicación; la reunión y la presentación y el análisis de datos incluida la verificación cualitativas y cuantitativas y el suministro de información sobre investigaciones; la concienciación y la difusión en particular entre la comunidad reglamentada, y la educación del público en general; la prestación de asistencia a las cortes, tribunales y otros organismos conexos, cuando proceda, apoyada por información y datos pertinentes resulta de gran importancia para promover la correcta aplicación y cumplimiento de las obligaciones internacionales. Por ejemplo, el marco institucional nacional debe poder tener capacidad para asumir el control de la importación y exportación de sustancias reguladas y especies amenazadas, incluido el seguimiento de los envíos, la inspección y otras actividades relacionadas con la observancia del cumplimiento en los pasos fronterizos, puertos y otras zonas en las que se sepa o se sospeche que existe actividad ilícita.

En este sentido, junto a la capacitación, debe otorgarse una autoridad clara a los organismos encargados de la observancia estatal y que colaboren con el órgano de control convencional: obtener información sobre la aplicación, tener acceso a las instalaciones pertinentes, incluidos los puertos y los pasos fronterizos, vigilar y verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones nacionales, coordinarse

²⁹⁵ En el caso de violaciones delictivas, las sanciones pueden incluir penas de prisión, multas y confiscación de materiales, bienes o cualquier otro objeto conexo. Pueden establecerse también compensaciones para corregir los daños al medio ambiente, la indemnización de la pérdida del uso de recursos naturales y el daño derivado de la contaminación y la satisfacción de los costes derivados de la recuperación, restauración o mitigación.

con otros organismos e imponer sanciones a las violaciones y el incumplimiento de las leyes ambientales.

El marco institucional debe garantizar, en el ámbito interno, políticas y procedimientos que contribuyan a una observancia justa y coherente y a la imposición de sanciones, basadas en criterios que, por ejemplo, reflejen la gravedad del daño, la historia del incumplimiento o de la contravención de las leyes ambientales, con costos de rehabilitación, y los ingresos ilícitos. En este sentido, los criterios para el establecimiento de prioridades en la observancia podrían basarse en el daño o el riesgo de provocar daño al medio ambiente, el tipo o la gravedad de la violación de las leyes ambientales o la zona geográfica. Otras medidas de refuerzo de la aplicación son: el establecimiento o fortalecimiento de dependencias nacionales sobre delitos ambientales para complementar los programas civiles y administrativos de observancia; la utilización de incentivos económicos, incluidas las tasas por el uso, las tasas por contaminación y otras medidas que fomenten un cumplimiento que sea eficaz desde el punto de vista económico; sistemas de certificación; acceso del público y la sociedad civil a procedimientos administrativos y judiciales para recusar actos y omisiones de las autoridades públicas y de las personas sociales que contravengan las leyes y las reglamentaciones ambientales nacionales, incluido el apoyo al acceso del público a la justicia teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre los sistemas jurídicos y las circunstancias; el acceso del público a la información ambiental de que dispongan los gobiernos de conformidad con el derecho nacional e internacional aplicable relativo a la transparencia y el manejo apropiado de la información confidencial o protegida y su acceso a ella; responsabilidades y procesos respecto de la participación de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales pertinentes en procesos que contribuyan a la protección del medio ambiente; la presentación de informes a los órganos públicos y legislativos sobre las medidas ambientales adoptadas y los resultados conseguidos; utilización de los medios de comunicación para divulgar las violaciones de las leyes ambientales y las medidas de observancia del cumplimiento; el examen periódico de la idoneidad de las leyes, las reglamentaciones y las políticas existentes en relación con el logro de sus objetivos ambientales; y el establecimiento de tribunales que puedan imponer sanciones por las infracciones de las leyes y las reglamentaciones ambientales, así como otras consecuencias.

Para fomentar el cumplimiento, el marco institucional estatal debe propiciar el acceso público a la información ambiental y a los procedimientos administrativos y judiciales para recurrir actos y omisiones de las autoridades

públicas y de los particulares que contravengan las leyes y reglamentos ambientales nacionales.

La coordinación entre las autoridades y organismos nacionales competentes también puede contribuir al correcto cumplimiento, con inclusión de la coordinación entre los diversos organismos encargados de la observancia, entre las autoridades ambientales, los funcionarios de hacienda, aduanas y otros funcionarios gubernamentales, así como los vínculos sobre el terreno entre equipos de tareas interinstitucionales y centros de enlace, que podrían incluir acuerdos oficiales tales como memorandos de entendimiento y reglamentaciones para las comunicaciones, así como la formulación de directrices; la coordinación de los organismos gubernamentales con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; y la coordinación entre las autoridades responsables de administrar los organismos ambientales, puertos, aduanas y transporte y la promoción de sistemas de licencias destinados a regular y controlar la importación y exportación de sustancias ilícitas y materiales peligrosos, incluidos los productos químicos y los desechos regulados.

Respecto a la capacitación para fomentar la vigilancia del cumplimiento puede consistir en diferentes actividades como: programas para fomentar la sensibilización en los organismos encargados de la vigilancia del cumplimiento acerca de su función y de la importancia que reviste la vigilancia del cumplimiento, incluida la capacitación de fiscales, jueces, personal encargados de la observancia en la esfera del medio ambiente, funcionarios de aduanas y otros funcionarios encargados de asuntos civiles, penales y administrativos; capacitación de jueces, magistrados y auxiliares jurídicos acerca de cuestiones relativas a la naturaleza y la observancia de las leyes y reglamentos ambientales, así como de los daños que las violaciones de la ley suponen para el medio ambiente; mejoramiento de la capacidad técnica, con el apoyo de sistemas informáticos, equipos de detección y vigilancia y laboratorios de análisis; capacitación de inspectores; desarrollo de capacidad para coordinar la adopción de medidas entre organismos en el ámbito nacional e internacional, compartir datos y fortalecer la capacidad para utilizar la tecnología de la información para fomentar la vigilancia del cumplimiento; desarrollo de capacidad para diseñar y utilizar eficazmente incentivos económicos para mejorar el cumplimiento y elaborar medios innovadores para recabar recursos destinados a fortalecer la vigilancia del cumplimiento.

Al respecto, la mejora de la capacidad para cumplir los tratados, la Agenda 21²⁹⁶ insiste en que se debería velar por la participación efectiva de todos los países, y en particular de los países en desarrollo, mediante la prestación de asistencia técnica y/o asistencia financiera adecuadas. En este sentido, se entiende que debería darse a los países en desarrollo un apoyo inicial, no solo en sus esfuerzos nacionales por aplicar los acuerdos o instrumentos internacionales, sino también para que participasen efectivamente en la negociación de acuerdos o instrumentos nuevos o revisados y en la aplicación internacional efectiva de dichos acuerdos o instrumentos²⁹⁷. El apoyo debería incluir la asistencia para aumentar los conocimientos especializados en Derecho internacional, particularmente en relación con el desarrollo sostenible, y el suministro de acceso a la información de referencia y a los conocimientos científicos y técnicos necesarios.

Estas medidas internacionales de creación y fortalecimiento de la capacidad resultan primordiales tanto para la aplicación, como para el cumplimiento de los preceptos de un acuerdo internacional ambiental. Los países en desarrollo que son Partes en un acuerdo ambiental multilateral, en especial los países menos adelantados, así como los países en economías en transición necesitan de la creación y el fortalecimiento de la capacidad para mejorar el cumplimiento. A este respecto podría prestarse asistencia técnica y financiera para la creación y el fortalecimiento de la capacidad individual, organizativa e institucional para ordenar el medio ambiente con miras a avanzar en los progresos que puedan haberse conseguido en el marco de un acuerdo ambiental multilateral²⁹⁸.

La creación y fortalecimiento de la capacidad debe ser coherente con las necesidades, estrategias y prioridades del país de que se trate y puede aprovechar

²⁹⁶ Vid. Agenda 21, *cit. supra*, Capítulo 39.9.

²⁹⁷ La Resolución del Instituto de Derecho Internacional “Procédures d’adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d’environnement”, *cit. supra*, en su artículo 4, establece que los tratados multilaterales de protección ambiental y otros instrumentos que prescriban la adopción de medidas para la protección del medio ambiente deberán, sobre la base de las diferentes capacidades financieras y tecnológicas de los Estados y de su diferente contribución al problema medioambiental, proporcionar incentivos económicos, asistencia técnica, transferencia de tecnología y un trato diferenciado cuando sea procedente. Sobre esta cuestión consultar a SEIL HOHENVELDERN, I., “The Third World and the Protection of the Environment”, *op. cit.*, pp. 851 y ss.

²⁹⁸ Por ejemplo, en Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 24ª reunión, Ginebra, 10 de julio de 2000, el PNUMA hace referencia a los adelantos en el sistema de licencias, reglamentaciones y políticas-programas de acción en materia de ozono y apunta a los problemas a los que se enfrentaban los países en transición para poder dar cumplimiento al artículo 5 del Protocolo relativo a esta materia. En concreto los problemas se centraban en: el comercio ilícito, equipos obsoletos; la complejidad de los requisitos de presentación de datos, la asistencia insuficiente para los proyectos de fortalecimiento institucional; y la observancia inadecuada de las reglamentaciones. El PNUMA entendió que era necesaria una mayor asistencia en materia de políticas; una ayuda con fines más concretos para los países que tenían dificultades para alcanzar los objetivos propuestos; una interacción continua con las Dependencias Nacionales del Ozono; y una mayor atención a las actividades que no requieren inversión. UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/24/4, de 10 de julio de 2000.

actividades similares que hayan realizado ya instituciones nacionales o con el apoyo de organizaciones bilaterales o multilaterales²⁹⁹. El estudio de la eficacia de un tratado y la identificación de los mecanismos para asegurar el cumplimiento requieren el análisis previo de los factores y las razones determinantes para el cumplimiento o incumplimiento por parte de los Estados. Al respecto debe determinarse dos cuestiones principales: en primer lugar, por qué los Estados cumplen o no con sus obligaciones internacionales; y en segundo lugar, los factores promotores y los factores obstaculizadores del cumplimiento.

Por último, la sensibilización y educación del público pueden incidir en el cumplimiento a través de la sensibilización, en particular, entre los grupos destinatarios, sobre las leyes y los reglamentos pertinentes, así como de los derechos, deberes y responsabilidades del público y las consecuencias sociales, ambientales y económicas del incumplimiento; así como, campañas y programas de sensibilización al público en general.

Los factores extrínsecos de origen internacional se basan en el grado de integración y cohesión de una determinada región. Es decir, los mecanismos de control disponibles, por ejemplo, en el seno de la Unión Europea, son más estrictos y eficaces, por la simple razón que los Estados han transferido una parte del ejercicio de su soberanía y de sus derechos nacionales a las instituciones comunitarias. Por otra parte, la inexistencia, a escala internacional, de instituciones y procedimientos centralizados, hace depender la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas del nivel de desarrollo material del sector de regulación y de la capacidad institucional apoyada por los Estados, los cuales consienten en someterse a la actividad de control de estas instituciones.

La aplicación de los tratados internacionales ambientales en el ámbito regional ha venido condicionada, sobre todo, por las circunstancias económicas que atraviesan los países en transición. El proceso de transición en determinados países europeos ha provocado distorsiones, que han ocasionado dificultades financieras para la mayoría de regímenes globales ambientales en su funcionamiento en el ámbito europeo³⁰⁰. Aparte de las dificultades financieras que

²⁹⁹ Vid. JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies", en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, p. 106.

³⁰⁰ Vid. REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, "Report on the Status of Multilateral Environmental Agreements in the European Region", bajo la dirección del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Junio 1998. En www.mem.dk/aarhus-conference/issues/other/status.htm, acceso 08/05/01. De acuerdo con este informe, el obstáculo más significativo respecto a la aplicación de los tratados ambientales globales en el ámbito europeo es el financiero. En efecto, mientras que el cumplimiento a través de la adopción de actos legislativos y el establecimiento de órganos y políticas ambientales, resulta factible, pero la ausencia de un presupuesto

afectan, sobre todo, a la aplicación de las convenciones globales relativas al medio ambiente, también cuestiones de acceso a tecnologías más respetuosas con la protección ambiental.

El grado de incidencia de estos factores ayudan a determinar el por qué los Estados cumplen o no sus obligaciones internacionales y cómo el control internacional puede remediar esta situación en aras a la consecución de la eficacia de la regulación jurídica de referencia y en definitiva, a la protección de los bienes ambientales. Los motivos por los cuales los Estados cumplen o no con sus obligaciones internacionales en materia ambiental contenidas en tratados internacionales pueden reducirse a dos: la voluntad y la capacidad. En el ámbito del medio ambiente, la falta de voluntad en el cumplimiento suele ser excepcional y, generalmente, concurre cuando existen otras prioridades por encima del cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental. La capacidad, en cambio, será el motivo principal del incumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales, sobre todo para los países en vías de desarrollo.

En este sentido, los factores más importantes que impiden un correcto cumplimiento derivan de la capacidad tecnológica o financiera³⁰¹. Los países más ricos y más democráticos, en general, suelen cumplir mejor que los países más pobres y menos democráticos³⁰². También los condicionantes económicos constituyen un claro condicionante a la aplicación y cumplimiento efectivos de las normas ambientales por parte de los Estados³⁰³. En este sentido, parece ser que el nivel de aplicación y de cumplimiento son más bajos en los países en desarrollo que en los países industrializados. Los gobiernos de los países pequeños y en desarrollo no cuentan con los recursos necesarios para trasladar a la esfera de las realidades lo que se han comprometido a hacer; sus burocracias son

identificable para cada tratado ambiental, implica que, en determinados países, el cumplimiento va a convertirse en una formalidad. Este es el caso de los países de Europa del Este respecto a la Convención sobre la diversidad biológica, de 1992.

³⁰¹ Al respecto, SAND, P. H, entiende que, empíricamente, existen tres razones primarias para el incumplimiento, esto es, la ambigüedad de los estándares convencionales; la incapacidad de los Estados para lograr los objetivos convencionales; y la inflexibilidad de los tratados para adecuarse al cambio de las circunstancias. *Vid.* SAND, P. H., "Institution –Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Heidelberg Journal of International Law, nº. 56/3, march 20-22, 1996, p. 775. También *vid.* CHAYES, A., CHAYES, A. H., "On Compliance", *cit. supra*, pp. 175-205 y 188; y STONE, J., "What Price Effectiveness?", en *American Society of International Law: Proceedings of the 50th Annual Meeting*, 1956, pp. 198-203.

³⁰² A. POSTIGLIONE es de la opinión que la protección ambiental debe relacionarse con procesos de democratización, pero también reconoce que en determinadas democracias la protección ambiental no es un criterio esencial para el gobierno y que incluso, puede darse la circunstancia de que en determinados regímenes no democráticos la protección ambiental sea un criterio relevante. *Vid.* POSTIGLIONE, A., *The Global Village without Regulations*, Firenze, 1992.

³⁰³ *Vid.* BROWN WEISS, E., "Compliance with International Standards: Environmental Case Studies", en *ASIL, Proceedings of the 89th Annual Meeting*, 1995, p. 210.

frecuentemente ineficientes y sobrecargadas; y a veces ni siquiera están preparadas para cumplir con los deberes más elementales, por ejemplo, con la preparación de los informes de ejecución, que lleva mucho tiempo y requiere de la participación de expertos. Además las restricciones económicas, el incremento demográfico y la ausencia de tecnología para reducir los focos de contaminación incrementan la presión sobre el medio ambiente y naturalmente implican la imposibilidad de aplicar los compromisos asumidos internacionalmente³⁰⁴. En los países desarrollados, las instancias gubernamentales y administrativas tienden a eludir las exigencias impuestas por normas ambientales que afectan a los intereses económicos o a determinados sectores industriales estratégicos³⁰⁵. En cambio, en los países en vías de desarrollo, el cumplimiento de normas ambientales internacionales es aun más difícil debido a que la ejecución de determinadas exigencias ambientales puede tener una incidencia económica importante en economías débiles.

Los factores políticos también se inscriben en esta categoría ya que contribuyen a que el nivel de aceptación y de aplicación de las normas ambientales sea tan insatisfactorio³⁰⁶. La naturaleza del sistema político, la independencia de los tribunales, la libertad de la opinión pública, la eficacia de las administraciones públicas es esencial para propiciar una correcta aplicación de las normas y obligaciones jurídicas internacionales³⁰⁷. Consecuentemente, sin una estructura y un funcionamiento estatal conforme a Derecho es difícil conseguir aplicar los tratados internacionales en materia ambiental, a pesar de la buena voluntad del Estado en cuestión. Por ejemplo, en los países en transición se experimentan

³⁰⁴ Vid. GÜNDLING, L., "Compliance Assistance in International Environmental law: Capacity-Building through financial and technology transfer", en *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 797 y ss.

³⁰⁵ Vid. Resolución del Instituto de Derecho Internacional "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", *cit. supra*, en su artículo 2.

³⁰⁶ Por ejemplo, en diciembre de 1997 se negoció y se adoptó el Protocolo de Kyoto, el cual establece obligaciones precisas, metas concretas para reducir las emisiones de gases que causan el efecto invernadero. De acuerdo con el Protocolo, las naciones industrializadas deberán reducir hacia los años 2008 a 2012 las emisiones de gases por lo menos en un 5,2% por debajo del nivel al que habían llegado en 1990. Pero el gobierno de Estados Unidos, que es el país que emite a la atmósfera la mayor cantidad de dichos gases, hizo saber, en su momento, que no ratificaría el protocolo mientras no obtuviese promesas firmes de China, India y otros países del mundo en desarrollo de que harían, por su parte, los esfuerzos que les corresponde para disminuir sus propias emisiones lo que equivale a pedirles que frenen su proceso de desarrollo. Los países en desarrollo esperan que sean los Estados Unidos y los otros Estados industrializados quienes hagan los mayores sacrificios, ya que son los mayores causantes del problema. Así, unos esperando por los otros, los compromisos aceptados permanecen sin ser ejecutados, volviendo más verosímiles las predicciones de los científicos. Vid. PAOLILLO, F. H., "Fuentes y evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente", *op. cit.*, pp. 399 y ss.; y también, BRENTON, T., *The Greening of Machiavelli. The evolution of International Environmental Politics*, Earthscan, London, 1994.

³⁰⁷ Vid. DOUMBE-BILLE, S., *Les obstacles institutionnels à l'articulation étroite et adéquate entre les politiques d'environnement et de développement durable*, Etude du Réseau "Droit de l'environnement", Aupelf-Uref, CRIDEAU-CNRS, Limoges, octubre, 1996.

problemas de aplicación y de regulación debido al pobre poder legislativo de las instituciones, a la descentralización y a los sistemas de impuestos ambientales inefectivos³⁰⁸. Como consecuencia del crecimiento complejo de las cadenas de decisión que exigen la adopción de determinadas políticas, las oportunidades para su aplicación han fracasado progresivamente.

También es necesario mencionar los factores sociales consistentes en el grado de concienciación ambiental. Si está concienciación no se desarrolla, sistemáticamente, por organizaciones no gubernamentales o por otros actores, el resultado obtenido será deficitario con relación al cumplimiento del Derecho internacional del medio ambiente. La participación de las organizaciones no gubernamentales y de la opinión pública, en general, es una de las características de los países democráticos que contribuyen a la aplicación y al cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales. La transparencia que proporcionan los países democráticos facilita la generación de un control de la ciudadanía, que se manifiesta a través de la presión pública de mejorar la aplicación o cumplimiento de determinadas normas jurídicas relativas al medio ambiente³⁰⁹.

Por último, en el ámbito nacional, también los factores científicos y técnicos resultan de especial importancia en la aplicación del Derecho internacional del medio ambiente³¹⁰. Es decir, es necesario tener en cuenta que si bien los Estados Parte en un determinado tratado internacional ambiental ostentan la misma posición jurídica-formal ante las obligaciones internacionales, no parten de una misma situación material, lo que puede conllevar a un desequilibrio en la consecución de los objetivos convencionales³¹¹.

³⁰⁸ Vid. VICTOR, D. G., "Translating intent into action: implementing environmental commitments", en *Environment*, March, 1999.

³⁰⁹ Vid. BROWN WEISS, E., "Getting Countries to comply with international agreements", *op. cit.* Asimismo, los gobiernos democráticos son, generalmente, más receptivos a la opinión pública que los gobiernos de regímenes autoritarios, donde no siempre la opinión pública apoya intereses medioambientales. El factor "democracia" no tiene porqué dirigirse necesariamente o automáticamente a la consecución de la mejora de la aplicación y del cumplimiento. Sin embargo, es un factor muy propicio para ello. Así ha sucedido en algunos países como es el caso de Brasil y Rusia donde su democratización ha favorecido el cumplimiento de determinados tratados internacionales relativos a la protección ambiental.

³¹⁰ Vid. SLOUKA, Z. J., "International Environmental Controls in the Scientific Age", en HARDGROVE, J. L., (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, 1972, pp. 208-232.

³¹¹ Vid. SHUE, H., "Global environment and international inequality", en *International Affairs*, vol. 75, nº. 3, July 1999, pp. 531-545.

CAPÍTULO III.

MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

MULTILATERALES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

ISBN:978-84-691-06525/DL:T-2223-2007

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

En el presente Capítulo se examina el papel de los actores activos en el desarrollo del ejercicio del poder de control. Con el fin de poder delimitar correctamente el alcance y las posibilidades de este poder es necesario examinar, previamente, las características generales de los órganos encargados del ejercicio del control, así como la atribución de su poder de control, para posteriormente analizar las características y las funciones específicas de cada uno de ellos y su contribución en el ejercicio del control de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales relativas a la protección ambiental.

Generalmente, se ha sostenido la idea de que la eficacia del Derecho internacional del medio ambiente depende del establecimiento de instituciones internacionales revestidas de los poderes suficientes para poder adoptar medidas para asegurar el cumplimiento con las normas y obligaciones jurídicas internacionales¹. Si bien es cierto que estas instituciones internacionales realizan un rol fiduciario respecto a la protección del medio ambiente², las instituciones internacionales no deben ser contempladas solamente desde el punto de vista de las oportunidades que ofrecen para el cumplimiento de los estándares internacionales en materia ambiental, sino que, fundamentalmente, reflejan la

¹ Sobre la institucionalización en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente, *vid.* por ejemplo, KEOHANE, R. O., HAAS, P. M., LEVY, M. A., "The Effectiveness of International Environmental Institutions", en HAAS, P. M., KEOHANE, R. O., LEVY, M. A. (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, Boston, Mass., 1993, pp.7 y ss; también, BOYLE, A. E., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", en *Journal of Environmental Law*, n.º 3, 1991, pp. 229 y ss.; ANDERSON, S., "Reforming International Institutions to Improve Global Environmental Relations, Agreement, and Treaty Enforcement", *Hasting International Law & Comparative Law Review*, n.º 18, 1995, pp. 771-821; ZOLLER, E., "institutional Aspects of international Governance", en *Indiana Journal of Global Legatol Studies*, n. 3, 1995, pp. 121-131; WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*; SAND, P. H. y Institute for Training and Research, *The role of international organizations in the evolution of Environmental Law.*, UNITAR 2 Programme of training for the application of environmental law, Ginebra, 1997; LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'environnement*, CRIDEAU-CNRS, Limoges, juin 1997 y del mismo autor, *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, ed. Pulim, Limoges, 1999; SWANSON, T., JOHNSTON, S., *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Eduard Elgar, United Nations, 1999; DESAI, B. H., "Revitalizing international environmental institutions", en *The Indian Journal of International Law*, 40 (2000) 3, pp. 455-504; DESOMBRE, E. R., *Global Environmental Institutions*, Routledge, Londres, 2006; y RECHKEMMER, A., *International Environmental Governance*, United Nations University Institute for Environment and Human Security, Bonn, 2006.

² *Vid.* YOUNG, O., "The Effectiveness of International Institutions: hard cases and critical variables", en ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, O. (eds.), *Governance without Government: Change and Order in World Politics*, Cambridge University Press, New York, 1991; HAAS, P., KEOHANE, R., LEVY, M. (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, *op. cit.*; GHERING, T., *Dynamic*

cooperación institucionalizada entre los Estados y proporcionan la posibilidad de llevar a cabo un control del cumplimiento de carácter no confrontativo o contencioso³.

Como ya se ha indicado, el establecimiento de organismos internacionales para cumplir funciones de supervisión tiene viejos precursores. Uno de los antecedentes más antiguos es la Comisión del Río Rin, establecida en 1815 por el Congreso de Viena, con el poder de regular la navegación en el río y de resolver controversias⁴. El Comité de Mandatos, que funcionó en el período que transcurrió entre las dos guerras mundiales y el Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas son organismos que se suelen mencionar como ejemplos de mecanismos de supervisión y vigilancia por medio de los cuales se puede llegar a exigir la responsabilidad de un Estado ante la comunidad internacional⁵. Precedentes más modernos se encuentran sobre todo en el dominio de la protección de los derechos humanos, como por ejemplo el Comité de Derechos Humanos⁶: Los Estados que son Partes en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos están obligados a someterle informes sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto, informes que son discutidos públicamente⁷.

En materia de protección internacional del medio ambiente, el factor de la institucionalización no se confirma hasta los años 1970. A partir de esta fecha, todos los tratados relativos a esta materia se proveen de estructuras institucionales para dotar de eficacia a los distintos objetivos convencionales. En este sentido, se considera que la ausencia de instituciones dificulta y obstaculiza el desarrollo y la actualización de los tratados a las circunstancias cambiantes: por una parte, porque los sectores ambientales están en constante expansión y por otra, porque un tratado internacional medioambiental se concluye inicialmente con establecimiento de acuerdos políticos limitados en la materia que, posteriormente, gracias a la

International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Peter Lang, Berlín, Frankfurt, 1994.

³ Vid. BOYLE, A. E., "Saving the World?...", *op. cit.*, p. 232.

⁴ Vid. LAMMERS, J. G., "International Cooperation for the Protection of the Waters of the Rhine against Pollution", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. V, 1974, pp. 59-110.

⁵ Vid. BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1992, pp. 163-164.

⁶ Sobre esta cuestión, *vid.* ALSTON, P., "Effective Implementation of International Instruments on Human Rights including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights", N. Doc. A/44/668, 1989.

⁷ En este sentido, también se han establecido procedimientos similares en otras áreas de los derechos humanos. Como por ejemplo, en materia de derechos del niño, discriminación racial, discriminación contra la mujer, *etc.* Vid. PAOLILLO, F. H., "Fuentes y evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente", en CARDONA LLORENS, J. (Dir.), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional Público*, ed. Aranzadi y Centro Internacional Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, 1998, pp. 406-407; también, PIETTE, J., "Évolution institutionnelle et modes d'intervention du Droit International de l'Environnement et du développement", en *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º. 1, 1993, pp. 5-9.

actividad institucional, se traducen, gradualmente, en medidas más concretas y estrictas de protección ambiental.

Desde el punto de vista del sujeto al que se atribuyen los poderes de control de la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones convencionales, es posible establecer una triple clasificación en función de la naturaleza convencional o extraconvencional de la institución u órgano, y en función también de su poder de actuación general o *ad hoc*. En este sentido se puede distinguir:

- a) Instituciones externas a los tratados internacionales en materia ambiental pero con funciones generales de coordinación y dirección de la política ambiental internacional;
- b) Instituciones externas preexistentes a un tratado ambiental determinado, el cual les otorga competencias en el control de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales (la atribución en este caso puede referirse a instancias estatales o a instituciones internacionales preexistentes);
- c) Instituciones internas convencionales creadas *ad hoc*.

Esta triple clasificación podría también sintetizarse en dos grandes grupos, de acuerdo con J. SOMMER: el primer grupo de instancias correspondería a lo que esta profesora ha denominado “Policy-Making Organizations” y el segundo y el tercer grupo correspondería a las “Treaty-Management Organizations”⁸. Las instituciones de configuración de la política internacional gozan de un mandato más amplio que las instituciones encargadas de la gestión de un determinado tratado internacional en materia de protección ambiental. Mientras las primeras adoptan normas generales, las segundas adoptan normas de desarrollo o normas de carácter más técnico dentro del ámbito convencional.

Esta clasificación se ha establecido en razón de las tendencias originadas a lo largo del desarrollo del Derecho internacional convencional en materia ambiental. En este sentido, la tendencia de creación de instituciones convencionales para la gestión de la aplicación y cumplimiento de un determinado tratado internacional medioambiental se produce en mayor medida en tratados concluidos a partir de los años setenta. Con anterioridad a esta etapa, las estructuras institucionales de los tratados internacionales en materia de protección ambiental consistían, generalmente, en la creación de una organización internacional⁹ o en la atribución

⁸ Vid. SOMMER, J., “Environmental Law-Making by International Organizations”, en *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, n.º. 3, 1996, p. 631.

⁹ Por ejemplo, la Comisión Internacional de la Ballena de 1946, establecida por la Convención sobre la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946, en n.º.161 *UNTS* 72. Y también dentro de esta categoría hay que incluir las comisiones internacionales pesqueras como la Comisión Internacional del Nordeste Atlántico, establecida por la Convención Internacional del Nordeste Atlántico de 1949, de 8 de

a una organización internacional preexistente de las funciones institucionales previstas en cada tratado¹⁰.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que existen también tratados multilaterales en materia ambiental, de elaboración más temprana, que no establecen estructura institucional alguna, ni externa ni interna. Algunos ejemplos son: la Convención de Washington sobre la protección de la naturaleza y la preservación de la vida salvaje en el hemisferio oeste de 1940 y también, la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales de 1968.

A pesar de los progresos de la institucionalización de la cooperación, ésta se encuentra en un estadio de desarrollo inacabado. Como se ha indicado la institucionalización de la cooperación constituye una característica importante del Derecho internacional del medio ambiente¹¹. Si bien es cierto que los Estados han evitado crear un organismo especializado con competencia general respecto de la protección internacional del medio ambiente¹², el desarrollo experimentado por el Derecho internacional del medio ambiente en un período de tiempo reducido ha permitido la creación de determinadas estructuras institucionales¹³.

febrero de 1949, en nº. 157 *UNTS* 72. En estos casos no hay un reconocimiento explícito en el tratado de su personalidad jurídica, sino que esta personalidad deriva de las funciones y poderes implícitos atribuidos por el texto convencional. *Vid.* HAAS, P. M., SUNDGREN, J., “Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty”, en CHOUCRI, N. (ed.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, 1993, pp. 401, 422-425.

¹⁰ Por ejemplo, la Organización Marítima Internacional en relación con la Convención Internacional sobre la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos de 12 de mayo 1954, en nº. 327 *UNTS* 3; y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) respecto a la Convención Internacional de protección de las plantas, de 6 de diciembre de 1951, en nº. 150 *UNTS* 67.

¹¹ *Vid.* JUSTE RUIZ, J., “Tendencias actuales del derecho internacional y del medio ambiente”, en VV.AA., *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 25 y ss.

¹² Ocasionalmente, algún autor se ha referido a la necesidad de establecer una sola institución central para llevar a cabo las funciones de garantía de la aplicación y cumplimiento del Derecho internacional del medio ambiente. Sin embargo, el Derecho internacional del medio ambiente no se dirige hacia esta dirección, sino que se basa en un factor funcional mediante el establecimiento de organizaciones especializadas o de instituciones. En 1989, el Gobierno de Nueva Zelanda propuso a la Asamblea de las Naciones Unidas el establecimiento de un Consejo de Protección Ambiental (“Environmental Protection Council”). Sobre esta cuestión, PALMER, G., “New ways to make International Environmental Law”, en *American Journal of International Law*, nº. 86, 1992, pp. 259 y ss. Algún profesor, como DUNOFF, defiende la creación de una organización general del medio ambiente. *Vid.* DUNOFF, J. L., “From Green to Global: toward the transformation of International Environmental Law”, en *Harvard Environmental Law Review*, nº. 19, 1995, pp. 241 y ss. En este sentido, también consultar en general a REIMANN, C., “Ökologische Intervention im Internationalen Recht: Umweltmandat und Einsatz von Zwang in staatsfreien Räumen”, en *Natur und Recht*, 1997, pp. 16 y 17; y, REST, A., “The Indispensability of an International Environmental Court”, en *Review of European Community & international environmental law (RECIEL)*, nº. 7, 1993, pp. 64 y ss. La Comisión sobre Desarrollo Sostenible, por ejemplo, fue establecida como comisión funcional del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas, *vid.* Doc. A/ Res/47/191 de 22 de diciembre de 1992.

¹³ La ausencia de una organización internacional, con funciones de control y aplicación del Derecho internacional del medio ambiente, conlleva la necesidad de que los órganos estatales asuman esta función, con el fin de aplicar las disposiciones internacionales convencionales en materia de protección del medio ambiente a determinadas situaciones mediante la adopción de actos jurídicos de Derecho interno. Por ejemplo, el artículo 3 de la Convención de Bonn de 1976 sobre la protección del Rin de la

De acuerdo con este desarrollo, los sistemas institucionales existentes han experimentado un crecimiento importante desde los inicios de los años setenta, en respuesta al Principio 25 de la Declaración de Estocolmo de 1972¹⁴ y a los objetivos expuestos por la Agenda 21, adoptada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo en 1992¹⁵. La Agenda 21 establece, en su Capítulo 38¹⁶, que para su aplicación se requiere una división efectiva de la labor llevada a cabo por los distintos órganos del sistema de Naciones Unidas, basado en las competencias y poderes de las respectivas agencias¹⁷.

Por lo tanto, la evolución práctica de esta rama del Derecho internacional público ha tendido a la proliferación, sobre todo después de los años setenta, de nuevas convenciones que creaban nuevas instituciones *ad hoc*¹⁸. Sin embargo, este

contaminación química prevé que cualquier descarga al Rin de sustancias incluidas en la “lista negra” anexa a la Convención, debe ser autorizada, con anterioridad por las autoridades nacionales competentes. El artículo 6 declara también que la descarga de sustancias registradas en la “lista gris” del Anexo II de la Convención deben regularse por las autoridades municipales. De manera, que a través de estas intervenciones administrativas, las autoridades competentes ejercen funciones de control de la aplicación de disposiciones contenidas en un tratado internacional.

¹⁴ Este Principio 25 señala que los Estados velarán para que las organizaciones internacionales jueguen un papel coordinado, eficaz y dinámico en la preservación y mejora del medio ambiente. Desde este punto de vista, debe tenerse en cuenta que la protección ambiental plantea ciertos problemas en el plano universal, al mismo tiempo que otros diferentes deben ser resueltos dentro de un campo geográfico más restringido. Esta misma Declaración, en el párrafo séptimo de su Preámbulo reconoce que el incremento de los problemas ambientales requiere una amplia cooperación entre las naciones y la acción de las organizaciones internacionales con el fin de proteger el interés común. *Vid.* Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, en Doc. A/CONF 48/14, Rev. 1.

¹⁵ *Vid.* KIMBALL, L., BOYD, W., “International Institutional Arrangements for Environment and Development: A Post-Rio Assessment”, en *Revue of European Community & International Environmental Law*, n.º. 1, 1992, pp. 295 y ss; y también, KIMBALL, L., “Toward Global Environmental Management: The Institutional Setting”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, 1992, pp. 18 y ss.

¹⁶ La Agenda 21, en su Capítulo 38, establece su aplicación a través de una efectiva división de las funciones entre diferentes entes del sistema de Naciones Unidas. En efecto, el Capítulo 38 de la Agenda 21 establece la estructura institucional necesaria para la aplicación de las decisiones adoptadas durante la Conferencia de Río de 1992. Pone especial énfasis en los aspectos institucionales relativos al sistema de Naciones Unidas, en los gobiernos nacionales y en las organizaciones no gubernamentales y en otros grupos importantes. *Vid.* U.N. Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF. 151/4, 1992, Capítulo 38.2, p. 4 y ECOSOC, COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Second Session, 16-27 May 1994, “General Discussion on Progress in the Implementation of Agenda 21, focusing on the Cross-sectoral Components of Agenda 21 and the Critical Elements of Sustainability”, E/CN.17/1994/2, de 27 de abril 1994, pp. 106-127. *Vid.* Igualmente las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 47/190 y 47/191 de 1993.

¹⁷ También el punto 24 de la Declaración de Malmö, de 31 de mayo de 2000, se refiere a la necesidad de un mayor fortalecimiento institucional para una gestión ambiental internacional basada en una evaluación de necesidades futuras para implementar una estructura institucional capaz de enfrentar, de manera efectiva, las amenazas ambientales a gran escala que afectan al mundo globalizado. *Vid.* Declaración Ministerial de Malmö, 31 mayo 2000, adoptada por el Foro Mundial de los Ministros de Medio Ambiente y jefes de delegación reunidos en Malmö, Suecia, Sexta Sesión Especial del Consejo Administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quinta Reunión Plenaria, de 31 de mayo de 2000, de conformidad con la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 1999. En http://www.unep.org/malmo/declaracion_ministerial_de_malmo1.htm.

¹⁸ De hecho, la supervisión institucional sufre un cambio a partir de 1972, de manera que las convenciones internacionales relativas a la protección del medio ambiente crearán instituciones *ad hoc*

desarrollo debe entenderse limitado. Es decir, estas nuevas estructuras internacionales en materia ambiental se caracterizan por su concepción y funcionalidad reducidas al mínimo y evitando su desarrollo. Sin embargo, frente a otros sectores de la cooperación internacional que han originado la creación de organismos especializados, como la OIT, la UNESCO, la FAO, la OMS, entre otros, en materia de protección internacional del medio ambiente sólo se ha creado en el ámbito internacional el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que carece de personalidad jurídica propia y cuya función se limita a actuar de instrumento catalizador de la acción internacional en la materia.

Ante la inexistencia de una organización internacional de ámbito universal con competencia general en el ámbito ambiental, y dejando aparte las instituciones ad hoc creadas desde los tratados ambientales, hay tres grupos de organizaciones internacionales relevantes porque inciden, en mayor o menor medida, en el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente. La característica de estas organizaciones es que teniendo un mandato general, que va más allá de una competencia exclusivamente ambiental, han interiorizado todas aquellas cuestiones ambientales que se relacionaban con su cometido principal.

El primer grupo viene constituido por la Organización de las Naciones Unidas, que a través de sus órganos principales y subsidiarios inciden, de forma general, en la política ambiental internacional¹⁹. El segundo grupo lo constituyen otras organizaciones internacionales, de ámbito universal, pero que tienen una incidencia ambiental limitada y especializada, y que contribuyen colateralmente al desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente, como son: la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Y el tercer grupo, corresponde a organizaciones internacionales de ámbito regional, que como en la segunda categoría, inciden de forma limitada en el Derecho internacional del medio ambiente, no solamente respecto a su ámbito material, sino también

para la gestión de la convención, es decir, se instaura un nuevo modelo institucional para cada sector ambiental objeto de protección, consistente en: una Conferencia de las Partes, una Secretaría, órganos de consulta, mecanismos de compensación y financiación. *Vid.* UNEP, *Multilateral Environmental Agreements: A Summary*, New York, 18 de abril 2001, en UNEP/ICM/1/INF/1, de 30 de marzo del 2001 y también, Meeting of the Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, "International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)", New York, 18 april 2001, UNEP/IGM/1/INF/3, 6 april 2001.

¹⁹ *Vid.* BOER, B., "The Globalisation of Environmental Law: The Role of the United Nations", en *Melbourne University Law Review*, n.º. 20, 1995, pp. 101 y ss.

territorial como, entre otras, el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE)), la Organización de la Unidad Africana (OUA)) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)²⁰:

A) La Organización de las Naciones Unidas

La Agenda 21²¹ en su Capítulo 38, párrafo 20, establece que, en el proceso de seguimiento de las actividades a que dé lugar la Conferencia de Río, en particular en la ejecución de la Agenda 21, todos los órganos, programas y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas tendrán una función importante que desempeñar, con arreglo a sus respectivos mandatos y en sus respectivas esferas de competencia, para apoyar y complementar las actividades nacionales²².

Sin embargo, la Carta de San Francisco, constitutiva de la Organización de Naciones Unidas de 1945, no previó la protección del medio ambiente como una competencia de la Organización, puesto que en 1945 las cuestiones relacionadas con el medio ambiente no constituían un interés global de la Sociedad internacional, ni afectaban al principal propósito fundamental de la Organización, es decir, al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales²³. Por lo tanto, la

²⁰ Estos tres niveles permiten una mayor eficacia de las funciones de coordinación y dirección de la política internacional ambiental. De manera que la intervención regional es necesaria para facilitar la aplicación eficiente de las iniciativas surgidas en el ámbito mundial y poder adaptarlas a las necesidades y características ambientales regionales. Las Naciones Unidas, por ejemplo, nunca han rechazado las ventajas de un sistema descentralizado, articulando las comisiones económicas regionales que se adaptan a las necesidades regionales, como la Comisión Económica para Europa. También el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha articulado diferentes organizaciones regionales, autónomas o no, con el fin de asegurar la aplicación de los planes de acción regionales. Vid. MALJEAN-DUBOIS, S., "Environnement et développement, les Nations Unies à la Recherche d'un Nouveau Paradigme", en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable*, Septièmes Recontres Internationales d'Aix En Provence, Colloque, des 15 et 16 janvier 1999, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 17 y ss.

²¹ Vid. Agenda 21, *cit. supra*.

²² Según J. ALOISI DE LARDEREL, las funciones actuales de las Naciones Unidas, en materia ambiental son, en particular: facilitar el consenso y la cooperación internacional; promover el mantenimiento de los países en vías de desarrollo; implicar a los diferentes actores (gobiernos, organizaciones no gubernamentales e industria); seguimiento y evaluación del estado del medio ambiente; y promoción de las respuestas necesarias a determinados problemas. Vid. ALOISI DE LARDEREL, J., "Les Nations Unies et l'environnement", ambos artículos en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable*, *cit. supra*, pp. 48-49 y también, *vid.* STRONG, M., "The United Nations in an Interdependent World", en *Journal of International Affairs*, n.º. 42, 1989, pp. 11-21.

²³ Vid. FITZPATRICK, D., "The United Nations General Assembly and the Security Council", en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*, 1996, pp. 3 y ss.; también, "The Role of the United Nations", en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp.183-211 y CAMPINS, M., "La institucionalización de la

Carta de San Francisco no establece, expresamente, una competencia de la Organización, relativa a la gestión de los problemas ambientales. No obstante, y a pesar de la ausencia de un mandato expreso, la naturaleza general de los cometidos de la Organización, de acuerdo con el Artículo 1, en relación con el artículo 55 de la Carta, permitió desarrollar su función de protección medioambiental en el contexto de sus responsabilidades económicas, sociales y humanitarias²⁴.

Pero el recurso a los órganos del sistema de las Naciones Unidas, a través del uso de sus mecanismos institucionales, con el fin de verificar la aplicación y el cumplimiento de los tratados y para asistir a los Estados a cumplir con las obligaciones que se derivan de ellos²⁵, no resulta del todo satisfactorio²⁶. Si bien, por una parte, el sistema de la Organización de Naciones Unidas proporciona varios foros para tratar las diferentes cuestiones relativas a la protección ambiental y a la elaboración de una política general medioambiental²⁷, sobre todo en relación con la protección y gestión de los espacios comunes, por otra, no existe una división competencial clara en materia de protección ambiental, sino una confusión entre las funciones asignadas a los principales órganos de protección ambiental, que conlleva a su vez una descoordinación en el ejercicio de estas funciones. Además de esta confusión competencial y esta descoordinación, las responsabilidades asignadas son tan amplias y difusas, que se concretan en la

cooperación internacional para la protección del medio ambiente”, en SOLER MANUEL, M. A. (coord.), *Manual de gestión del medio ambiente*, ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 345 y ss.

²⁴ El artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas establece: “*Los propósitos de Naciones Unidas son: (...) 3) conseguir la cooperación internacional para la resolución de los problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario, y en la promoción y en el estímulo del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión; y 4) ser el centro de armonización de las acciones de las naciones en el logro de estos fines comunes*”. También en el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas se establece, en términos generales, que los Pueblos de las Naciones Unidas se declaran resueltos favorecer el progreso social y a la instauración de mejores condiciones de vida. Sobre esta cuestión consultar a SÁNCHEZ MONSO, F. E., *Política global sobre el medio ambiente en el sistema de las Naciones Unidas: instituciones y programas de acción*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Departament de Dret i Economia Internacionals, Barcelona, 1987.

²⁵ Vid. PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, *op. cit. supra*, pp. 409-410.

²⁶ En realidad se observa una creciente complicación del sistema de Naciones Unidas con relación a la protección internacional del medio ambiente, con la evidente insuficiencia de la creación de una única institución especializada, exclusivamente, en temas ambientales. Vid. SZASZ, P. C., “The Complexification of the United Nations System”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 30 y ss.; y *vid.* MALJEAN-DUBOIS, S., “Environnement et développement, les Nations Unies à la Recherche d’un Nouveau Paradigme” y ALOISI DE LARDEREL, J., “Les Nations Unies et l’environnement”, ambos artículos en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l’environnement: La promotion d’un développement durable*, *cit. supra*, pp. 19 y ss., pp. 45 y ss., respectivamente.

²⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* BIRNIE, P., “The United Nations and the Environment”, en ROBERTS, A., KINGSBURY, B. (eds.), *United Nations, Divided World: the UN’s Roles in International Relations*, 2ª edición, London, 1993, pp. 327 y ss; también, FRENCH, H., “Partnership for the Planet: An Environmental Agenda for the United Nations”, en *WorldWatch Paper*, n.º. 126, 1995, pp. 39 y ss.; y

asignación de poderes modestos, insuficientes para alcanzar los objetivos propuestos inicialmente y que se articulan sobre la base de severos problemas estructurales²⁸.

En el sistema de Naciones Unidas, aparte de la labor llevada a cabo por los órganos principales, básicamente, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, también se hará referencia al Programa de Naciones Unidas para la Protección del Medio Ambiente (PNUMA), directamente vinculado con la Asamblea General y a la Comisión de Desarrollo Sostenible, como comisión funcional del Consejo Económico y Social²⁹.

1. Órganos principales

1.1. La Asamblea General

La Asamblea General se ha ocupado desde 1968 del problema general de la protección del medio ambiente con vistas a preparar una conferencia especialmente consagrada a este tema, celebrada en Estocolmo, en 1972, y que adoptó una serie de disposiciones institucionales y financieras, ratificadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas³⁰.

DUNLEAVY, P., "Les institutions supérieures de contrôle dans un environnement en mutation", en *Revue française d'administration publique*, n.º 90, avril – juin, 1999, pp. 285-291.

²⁸ Ejemplos de estas insuficiencias se pueden observar, claramente, en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Comisión de Desarrollo Sostenible. U. BEYERLIN opina que ni el Programa de Naciones para el Medio Ambiente ni la Comisión de Desarrollo Sostenible constituyen un ejemplo cualificado de instituciones internacionales para la protección del medio ambiente. Vid. BEYERLIN, U., "State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law", en *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, n.º 3, 1996, p. 622-623 y del mismo autor, "Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?", en *ZaöRV* 54, 1994, pp. 124-149. También, vid. MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., "Environnement et développement, les Nations Unies à la Recherche d'un Nouveau Paradigme", en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable*, cit. supra, pp. 19 y ss.

²⁹ Vid. MALJEAN-DUBOIS, S., "Environnement et développement, les Nations Unies à la Recherche d'un Nouveau Paradigme", en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable*, cit. supra, pp. 16 y ss.

³⁰ La Conferencia de Estocolmo adoptó un Plan de Acción para el Medio Ambiente, compuesto de 109 Declaraciones, relativas a los diversos sectores de actuación y elaboradas en torno a la evaluación de los problemas, medidas de gestión y medidas de apoyo. Vid. Doc. A/CONF. 48/14, pp. 10-62. En lo que respecta a la fase de evaluación se estableció un "Plan Vigía" o *Earth watch*, basado en el análisis, la investigación, la vigilancia y el intercambio de información y la cooperación a escala internacional. Sobre la gestión ambiental, se identificaron los problemas a tratar y los criterios generales aplicables a: la contaminación en general, sustancias tóxicas y peligrosas, limitación del ruido, contaminación alimentaria y protección del medio marino. Las medidas de apoyo se centraron en la promoción de la información, de la educación ambiental, de la formación de especialistas y en la creación de las instituciones internacionales apropiadas. En este sentido, en el plano institucional, se estableció el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, mediante la Resolución 2997 (XXVII), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 15 de diciembre de 1972.

Posteriormente, y como fruto de la Conferencia de Río de 1992 se reconoce, de acuerdo con el Capítulo 38, párrafo 9, de la Agenda 21³¹, que la Asamblea General, es el mecanismo intergubernamental de más alto nivel. Se trata del principal órgano normativo y de evaluación de las cuestiones relativas a las actividades que inciden, en general, sobre el medio ambiente³² y, en particular, las cuestiones relativas al seguimiento de los compromisos asumidos en la Conferencia de Río de 1992, incluyendo el examen de la ejecución de la Agenda 21³³. La decisión de la Asamblea General de mantener la cuestión del cumplimiento de las decisiones y recomendaciones de la Conferencia de Río como un tema permanente de su agenda demuestra el creciente interés en el fortalecimiento de las técnicas de supervisión y vigilancia institucional.

La Asamblea General de Naciones Unidas juega un papel muy importante en la esfera del medio ambiente en el ámbito internacional por diferentes motivos. Por una parte, la Asamblea General constituye un foro para la configuración y realización de la política medioambiental, proporcionando a los Estados la oportunidad de intercambiar ideas y construir un consenso internacional en los aspectos más controvertidos. Sus resoluciones son la expresión de la opinión internacional y, por este motivo, estas resoluciones pueden tener una influencia muy importante en el ámbito político y moral³⁴. Por otra parte, la Asamblea General contribuye, con su actividad, al desarrollo del Derecho internacional. A pesar de que sus resoluciones no revistan un carácter jurídicamente vinculante, pueden ejercer una influencia en el proceso de elaboración de las normas, ya sea a través de ser recogidas en determinadas disposiciones vinculantes de un tratado

³¹ Vid. Agenda 21, *cit. supra*. En relación con la Agenda 21, la Asamblea organizaría exámenes periódicos de la ejecución de la Agenda 21. En el cumplimiento de esta tarea, la Asamblea podría considerar la cuestión de las fechas, la estructura y los aspectos de organización de tales exámenes. En particular, la Asamblea podría estudiar la posibilidad de convocar un período extraordinario de sesiones, a más tardar en 1997, para hacer un examen y una evaluación generales de la Agenda 21, con los correspondientes preparativos a alto nivel. De esta manera la Asamblea se convierte en un órgano de control de la aplicación y supervisión de los resultados de la Conferencia de Río. Vid. KIMBALL, L., BOYD, W., "International Institutional Arrangements for Environment and Development: A Post-Rio Assessment", en *Revue of European Community & International Environmental Law*, n.º. 1, 1992, pp. 295 y ss.; y KIMBALL, L., "Toward Global Environmental Management: The Institutional Setting", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 18 y ss.

³² Mediante la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 47/191, de 22 de diciembre de 1992, se encarga a la Comisión de Desarrollo Sostenible la misión de controlar y revisar la aplicación de la Agenda 21.

³³ Vid. Agenda 21, A/CONF.151/26/rev.1.

³⁴ Por ejemplo, la influencia sobre la concienciación por parte de la Asamblea General antes y durante las dos iniciativas ambientales más globales, es decir, en la Conferencia de Estocolmo de Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano de 1972 y la Conferencia de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992. En este sentido, la Asamblea General mediante la adopción, en la Conferencia de Río, de un plan global para el medio ambiente, es decir, la Agenda 21, se constituye como el órgano principal de Naciones Unidas encargado de establecer una política ambiental y de la apreciación del seguimiento de los resultados de dicha Conferencia. Vid. Agenda 21, Capítulo 38.9, *cit. supra*.

internacional, o ya a través de constituirse como la base del desarrollo de normas de derecho consuetudinario, contribuyendo, directa o indirectamente, al desarrollo de obligaciones jurídicas sustantivas³⁵.

Por otra parte, el poder de la Asamblea de establecer órganos subsidiarios necesarios para llevar a cabo sus funciones³⁶ ha contribuido a crear en el sistema de Naciones Unidas agencias especializadas, programas y comités. En particular, en el ejercicio de sus funciones específicas, la Comisión de Derecho Internacional ha realizado contribuciones significativas en el ámbito del proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho del mar, del derecho de los cursos de agua internacionales y de la responsabilidad vinculada a los daños ambientales³⁷. Pero los órganos con funciones relativas al medio ambiente creados por la Asamblea General son: el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente³⁸; y, posteriormente, la Comisión de Desarrollo Sostenible³⁹.

³⁵ Vid. SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. I “Frameworks, Standards and Implementation”, Manchester University Press, Manchester, New York, 1995, p. 70.

³⁶ Vid. artículo 22 de la Carta de Naciones Unidas.

³⁷ Por ejemplo, en materia de Derecho del mar, el “Proyecto de artículos relativos al Derecho del Mar”, adoptado por la CDI en su 8ª sesión, 1956, en *Yearbook of the International Law Commission, 1956*, vol. II y los instrumentos en esta materia concluidos bajo los auspicios de Naciones Unidas sobre la base de proyectos previos de la CDI son: la Convención sobre el mar territorial y la zona contigua, Ginebra, 29 de abril 1958, en *UNTS*, vol. 516, p. 205, la Convención sobre el alta mar, Ginebra, 29 de abril 1958, en *UNTS*, vol. 450, p. 11, p. 82, el Convenio sobre la pesca y conservación de los recursos vivos del alta mar, Ginebra, 29 abril 1958, en *UNTS*, vol. 559, p. 285, el Convenio sobre la plataforma continental, Ginebra, 29 abril 1958, en *UNTS*, vol. 499, p. 311 y el Protocolo de firma facultativa relativo a la solución obligatoria de controversias, Ginebra, 29 abril 1958, en *UNTS*, vol. 450, p. 169. En materia del derecho de los cursos de agua internacionales, el “Proyecto de artículos sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, *Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 46º período de sesiones (2/5 a 22/7/1994)*, A.G., Doc. Of., 49º per. Ses., Supl. N. 10, A/49/10, en *Yearbook of the International Law Commission, 1994*, vol. II, Part Two, la Resolución sobre las aguas subterráneas transfronterizas, Proyecto adoptado por la CDI en su 46ª sesión de 1994, en *Yearbook of the International Law Commission, 1994*, vol. II (Part Two) y los instrumentos en esta materia concluidos bajo los auspicios de Naciones Unidas sobre la base de proyectos previos de la CDI son: la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997, consultar la Resolución de la Asamblea General 51/229, anexo, *Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49)*. En el ámbito de la responsabilidad internacional vinculada a los daños ambientales destacar el “Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas”, CDI, Informe de trabajo de su 53ª sesión (del 23 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de agosto de 2001), AGNU, Suplemento nº. 10, A/56/10. La CDI adoptó también, en 2006 y el Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en el caso de daño resultante de actividades peligrosas, 58ª sesión de la CDI de 2006 (A/61/10). Sobre esta cuestión consultar a HAFNER, G., PEARSON, H. L. “Environmental issues in the work of the International Law Commission”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 11, 2000, pp. 3-51 y BARRIONUEVO ARÉVALO, L., “The work of the International Law Commission in the field of international environmental law”, en *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 32, nº. 3, 2005, 3, pp. 493-507.

³⁸ Vid. Resolución de la Asamblea General 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, *cit. supra*.

³⁹ En este caso, la Comisión de Desarrollo Sostenible fue creada a través de: la Resolución de la Asamblea General 47/191, de 22 de diciembre de 1994, *Arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, junto con la Resolución de la Asamblea General 48/442, de 14 de octubre de 1993, para la aplicación de la Resolución 47/191; y por una Decisión adoptada por el Consejo Económico y Social, la Decisión ECOSOC 1993/207, de 12 de febrero de 1993, de acuerdo con el mandato establecido en la Agenda 21.

1.2. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La Carta de Naciones Unidas encomienda a los órganos de Naciones Unidas remover todos aquellos factores que den origen a conflictos, antes de que supongan una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁴⁰. El Consejo de Seguridad es el órgano principal de Naciones Unidas responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁴¹, y de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo tiene la autoridad para llevar a cabo acciones coercitivas contra un Estado con el fin de restablecer la paz, si se determina que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión⁴². Hasta hace poco tiempo, se consideraba esta facultad vinculada,

⁴⁰ En este sentido, el artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas atribuye la responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad internacionales al Consejo de Seguridad. *Vid.* BRUNNÉE, J., TOOPE, S. J., “Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building”, en *American Journal of International Environmental Law*, nº. 91, 1997, pp. 26 y ss.; también, RÖBEN, V., “Institutions of International Environmental Law”, en MORRISON, F. L., WOLFRUM, R. (Ed.), *International, Regional and National Environmental Law*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000, p. 78.

⁴¹ Mientras que la Asamblea General de Naciones Unidas tiene una larga historia en el tratamiento de los problemas ambientales, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sólo ha intervenido una sola vez en materia ambiental, a saber, en relación con la cuestión de la contaminación ocurrida durante la Guerra del Golfo, en marzo de 1991. Sobre los conflictos armados con consecuencias ambientales puede consultarse los artículos 23 y 55 del Reglamento anexo a la IV Convención de la Haya de 1907; el artículo 55 de la VI Convención de Ginebra de 1949; o los artículos 35 y 55 del Protocolo Adicional nº. 1 de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949. Estos últimos artículos establecen que los daños ocasionados al medio ambiente que sean extensos, duraderos y graves. En concreto, el artículo 35.3 establece que: “Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”. Y el artículo 55 dispone que: “En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves”. También, el artículo 1 de la Convención sobre la prohibición de emplear técnicas de modificación del medio ambiente con fines militares u otros fines hostiles, de 1976, habla de daños “vastos, duraderos o graves”; o el Principio 24 de la Declaración de Río que establece que “... los Estados deberán respetar el Derecho internacional proporcionando protección al medio ambiente también en épocas de conflicto armado...”; o la Resolución 47/37 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de noviembre de 1992, sobre protección del medio ambiente en períodos de conflictos armados, donde se declaró la existencia de reglas generales que imponen el respeto al medio ambiente incluso *pendente bello*; o la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 3 de abril de 1991, que declaraba a Iraq responsable de “... todo daño –incluyendo los atentados al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales– y de otros perjuicios directos sufridos por Estados extranjeros y personas físicas y sociedades extranjeras a causa de su invasión y ocupación ilícitas de Kuwait”. *Vid.* UN-Doc. S/Res/687 (1991). Sobre este tema, *vid.* BLIX, H., “Arms control treaties aimed at reducing the military impact on the environment”, en *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, Martinus Nijhoff, The Hague, Boston, Lancaster, 1984, p. 703-706; MOMTAZ, D., “Les règles relatives a la protection de l’environnement au cours des conflits armés a l’épreuve du conflit entre l’Irak et le Koweit”, en *Annuaire Française de Droit International*, vol. XXXVII, 1991, pp. 203-219; MALONE, L. A., “‘Green Helmets’: A Conceptual Framework for Security Council Authority in Environmental Emergencies”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 17, nº. 2, 1996, pp. 515-536; CASTELLANETA, M., “La responsabilità internazionale degli Stati per danni all’ambiente causati nel corso di conflitti armati”, en *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXXI, nº. 3, 1998, pp. 632-672 y SCHWABACH, A., “Ecocide and Genocide in Iraq: International Law, the Marsh Arabs, and Environmental Damage in Non-International Conflicts”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, nº. 15, 2004, pp. 15 y ss.

⁴² *Vid.* artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas.

exclusivamente, a actividades militares; sin embargo, recientemente ha surgido un nuevo concepto de seguridad ambiental, en el contexto del cual el Consejo de Seguridad tendría ciertas funciones ambientales⁴³. En cierto modo, la degradación ambiental constituye, precisamente, uno de estos factores que constituyen una potencial amenaza a la paz y seguridad internacionales. En efecto, la Declaración de Río de 1992 establece al respecto que los Estados están llamados a resolver sus diferencias ambientales de forma pacífica, mediante medios apropiados y de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas⁴⁴.

Precisamente el desarrollo del concepto de seguridad fue reconocido en enero del 1992, en la primera Cumbre de Jefes de Estado de los quince miembros del Consejo de Seguridad. En ese contexto se afirmó que “La ausencia de guerras y conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y seguridad internacionales. *Las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico se han convertido en amenazas a la paz y seguridad.* El conjunto de miembros de Naciones Unidas necesita otorgar la máxima prioridad para poder resolver estos problemas”⁴⁵.

1.3. El Consejo Económico y Social (ECOSOC)

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) tiene competencia en el ámbito de la economía internacional, en varios aspectos sociales y culturales, en los ámbitos de la educación, de la salud y otras áreas afines, en el contexto de la función que le encomienda la Carta de las Naciones Unidas, en relación con la Asamblea General⁴⁶. En concreto, se encarga de promover niveles de vida más

⁴³ Vid. VINOGRADOV, V., “International Environmental Security: The Concept and its implementation”, en CARTER, A., DANDENKO, G., *Perestroika and International Law*, 1991. De acuerdo con este autor habría existido la necesidad en un determinado momento de atribuir a las Naciones Unidas, en concreto al Consejo de Seguridad, determinadas funciones para dar respuesta a las amenazas a la paz y seguridad internacionales derivadas de situaciones de peligro ambiental. Estas situaciones, de acuerdo con VINOGRADOV, serían consecuencia, por ejemplo, de actos de “ecocidio”, de contaminación masiva de la atmósfera. Se plantea este autor si determinadas actividades de los Estados con graves consecuencias ambientales pueden ser calificadas de amenaza a la paz y seguridad internacionales, otorgando al Consejo de Seguridad la facultad de intervenir con las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta.

⁴⁴ Vid. Principio 26, de la Declaración de Río de 1992. Vid., entre otros, a SANDS, PH., “Enforcing Environmental Security”, en SANDS, PH., *Greening International Law*, Earthscan, Londres, 1993, pp. 50-65; *id.* “Enforcing Environmental Security: the Challenge of Compliance with International Obligations”, en *Journal of International Affairs*, vol. 46, Winter 1993, pp. 367-390; también, TIMOSHENKO, A., “Ecological Security: Global Change Paradigm”, en *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 2, 1990, pp. 127-145; y HANDL, G., “Environmental Security and Global Change: the Challenge to International Law”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, vol. 1, 1990, pp. 3-33.

⁴⁵ Vid. Nota del Presidente del Consejo de Seguridad sobre “The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security”, UN Doc. S/23500, (1992), de 31 de enero de 1992, p. 2.

⁴⁶ Vid. artículo 62.1 y 3 de la Carta de Naciones Unidas.

elevados, el pleno empleo, y el progreso económico y social; de identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; de facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y de fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Su cometido, en el ámbito ambiental, consiste en asistir a la Asamblea General, en el ámbito de todo el sistema, en el cumplimiento de la Agenda 21 y en la formulación de recomendaciones⁴⁷. Además, el ECOSOC dirige la coordinación e integración, en el ámbito de todo el sistema, de los aspectos de las políticas y los programas de Naciones Unidas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo y formula recomendaciones apropiadas a la Asamblea General, a los organismos especializados interesados y a los Estados miembros⁴⁸.

El ECOSOC adopta las medidas apropiadas para que las agencias especializadas le sometan sus informes sobre los planes y programas para la ejecución de la Agenda 21⁴⁹. Asimismo, organiza los exámenes periódicos de la labor de la Comisión de Desarrollo Sostenible, así como de las actividades realizadas en el ámbito de todo el sistema para integrar el medio ambiente y el desarrollo, haciendo pleno uso de sus series de sesiones de alto nivel y de coordinación⁵⁰.

2. Órganos subsidiarios

Tanto el PNUMA, creado por la Asamblea General, como la Comisión de Desarrollo Sostenible, creada conjuntamente por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social no son sujetos de Derecho internacional con voluntad propia, a pesar de ser las instancias más importantes con funciones generales en materia de protección del medio ambiente. No fueron instituidos mediante tratados

⁴⁷ Así lo prevé la Agenda 21, en su Capítulo 38, párrafo 10.

⁴⁸ A pesar de carecer un mandato expreso en materia ambiental, el ECOSOC ha contribuido notablemente al desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente. En 1946, por ejemplo, promovió la Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos, antecedente de las Conferencias de Estocolmo y de Río. *Vid.* UN Yearbook 1946-1947, p. 491.

⁴⁹ *Vid.* Agenda 21, *cit. supra*. En este sentido, el ECOSOC recibe los informes del Consejo de Administración del PNUMA y de la Comisión de Desarrollo Sostenible, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas; *vid.* los artículos 63.2 y 64.1 de la Carta de Naciones Unidas.

⁵⁰ El Consejo Económico y Social también articula su trabajo a través de distintas comisiones, establecidas de acuerdo con el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, que han contribuido, sobre todo, a la promoción de los derechos de las personas y al desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente (*vid.* Res. AGNU 46/235, de 1991). Algunas de estas comisiones inciden, sustancialmente, en cuestiones relativas al medio ambiente, como por ejemplo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (ECOSOC, Res. 36 (IV), de 1947), la Comisión de Desarrollo Sostenible, el Grupo Intergubernamental especial sobre los bosques, la Comisión de Derechos Humanos (ECOSOC Res. 5(I), de 1946), el Comité sobre los asentamientos humanos, entre otros. *Vid.* ALOISI DE LARDEREL, J., "Les Nations Unies et l'environnement", en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l'environnement: La promotion d'un développement durable*, *cit. supra*, pp. 49 y ss.

internacionales, sino por actos internos de estos órganos principales. Por lo tanto carecen de un status independiente equiparable a las agencias especializadas de Naciones Unidas: el PNUMA es un órgano subsidiario de la Asamblea General y la Comisión de Desarrollo Sostenible se constituye como una comisión funcional del Consejo Económico y Social, de acuerdo con el artículo 68 de la Carta de Naciones Unidas⁵¹. Los ámbitos de actuación de los dos órganos son bastante diferentes⁵²: mientras que el PNUMA concentra sus actuaciones en acciones ambientales, la Comisión de Desarrollo Sostenible actúa de forma integrada sobre cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente y el desarrollo, abordando estos dos ámbitos a un mismo nivel⁵³. Tampoco las responsabilidades individuales son idénticas, a pesar que ambos órganos están destinados a realizar una función importante en la aplicación de la Agenda 21, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2.1. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), creado por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2997 de 1972⁵⁴, ha contribuido especialmente al desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente potenciando la conclusión de numerosos tratados internacionales en materia ambiental⁵⁵, si bien, el cometido original asignado al PNUMA era establecer las bases para una política ambiental y para la dirección y la coordinación de programas ambientales en el marco del sistema de Naciones Unidas⁵⁶.

El PNUMA tiene la sede central en Nairobi (Kenia) y sus órganos rectores son: el Consejo de Gobierno; la Secretaría con el Director Ejecutivo; el Fondo para

⁵¹ Vid. Decisión ECOSOC 1993/215, de 12 de febrero de 1993. De acuerdo con esta Decisión, las reglas de procedimiento de las comisiones funcionales del ECOSOC se aplican a la Comisión de Desarrollo Sostenible. Vid. también, Report of the UN Secretary-General, UN Doc. E/1993/12, de 29 de enero de 1993.

⁵² Con lo cual no siempre puede garantizarse una actuación concertada de los dos órganos.

⁵³ Vid. BEYERLIN, U., "The Concept of Sustainable Development", en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means*, Berlín, 1996, p. 95.

⁵⁴ Vid. Resolución de la Asamblea General 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, *cit. supra*.

⁵⁵ Para citar alguno de ellos: la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies silvestres de flora y fauna en peligro de extinción, de 3 de marzo de 1973; la Convención sobre la protección de la capa de ozono de 1985, incluyendo su Protocolo de Montreal de 1987; la Convención de Basilea sobre el control transfronterizo de residuos peligrosos y su eliminación de 1989 y las Convenciones de 1992, sobre cambio climático y sobre diversidad biológica.

⁵⁶ Vid. PETSOK, C. A., "The Role of the United Nations Environment Program (UNEP) in the Development of the International Environmental Law", en *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 5, 1990, pp. 351 y ss.; y PIETTE, J., "Évolution institutionnelle et modes d'intervention du Droit International de l'Environnement et du développement", *cit. supra*, pp. 7 y ss.

el Medio Ambiente, como brazo operativo del PNUMA y la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente.

El Consejo, que es el principal órgano rector y legislativo del PNUMA, está compuesto de 58 miembros elegidos por la Asamblea General por un período de cuatro años⁵⁷. El Consejo se reúne anualmente en la sede de Nairobi e informa a la Asamblea General de su gestión, a través del ECOSOC⁵⁸.

Las principales funciones y atribuciones del Consejo de Gobierno del PNUMA son las siguientes: promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas al respecto⁵⁹; trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas; recibir y examinar los informes periódicos del Director Ejecutivo del PNUMA sobre la aplicación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas; tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de vasta importancia internacional que surjan en esa esfera reciban apropiada y adecuada atención por parte de los gobiernos; estimular a las comunidades científicas internacionales y otros círculos de especialistas pertinentes a que contribuyan a la adquisición, evaluación e intercambio de conocimientos e información y, cuando sea apropiado, a los aspectos técnicos de formulación y ejecución de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas; mantener continuamente bajo estudio las repercusiones que para los países en desarrollo puedan tener las

⁵⁷ Según el siguiente criterio: 16 puestos para Estados de África; 13 puestos para Estados de Asia; 6 puestos para Estados de Europa Oriental; 10 puestos para Estados de América Latina y el Caribe; y 13 puestos para Estados de Europa Occidental. El Consejo de Gobierno se compone a su vez de: la Mesa del Consejo de Gobierno; el Comité de Representantes Permanentes; y el Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios. La Mesa del Consejo de Gobierno del PNUMA está compuesta por los siguientes miembros: Presidente; Vicepresidentes (3, tres) y el Relator. El Comité de Representantes Permanentes (CRP) está compuesto por los siguientes miembros: Presidente; Vicepresidentes (3, tres) y el Relator. El Comité tiene el siguiente mandato: dentro del marco normativo presupuestario establecido por el Consejo de Gobierno, examinar, vigilar y evaluar la aplicación de las decisiones de Consejo en relación con cuestiones administrativas, presupuestarias y del programa; examinar el proyecto de programa de trabajo y del presupuesto durante su preparación por la secretaría; examinar los informes que el Consejo de Gobierno haya solicitado a la secretaría sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia de las funciones y la labor de la secretaría y formular recomendaciones al respecto al Consejo de Gobierno; preparar proyectos de decisión para someterlos al examen del Consejo de Gobierno sobre la base de las aportaciones de la secretaría y de los resultados de las funciones especificadas anteriormente. El Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios tiene el mandato de potenciar la colaboración y la cooperación del PNUMA con otros órganos multilaterales pertinentes, así como con los convenios relativos al medio ambiente y sus secretarías; y apoyar al Director Ejecutivo en la movilización de recursos financieros suficientes y predecibles destinados al PNUMA, a fin de aplicar la agenda mundial para el medio ambiente aprobada por el Consejo de Gobierno.

⁵⁸ Particularmente, en relación con las cuestiones de coordinación y de relación entre las políticas y programas ambientales del sistema de las Naciones Unidas con las políticas económicas y sociales. *Vid.* Res. AGNU 2997 (XXVII), *cit. supra*, p. 2.

⁵⁹ Las Resoluciones del Consejo se publican en el *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment* (UNEP GC Dec. 24/3, de 1975).

políticas y medidas nacionales e internacionales relacionadas con el medio ambiente, así como el problema de los costos adicionales que pueda significar para tales países la puesta en práctica de programas y proyectos referentes al medio ambiente, y asegurarse de que dichos programas y proyectos sean compatibles con los planes y prioridades de esos países en materia de desarrollo; y examinar y aprobar cada dos años el programa de utilización de recursos del Fondo para el Medio Ambiente.

La Secretaría del PNUMA constituye el órgano principal de coordinación y de acción dentro del sistema de las Naciones Unidas con el fin de lograr un alto grado de efectividad en la gestión⁶⁰. La Secretaría está dirigida por el Director Ejecutivo del PNUMA, elegido por la Asamblea General, a propuesta del Secretario General, por un período de cuatro años.

Las funciones del Director Ejecutivo son: proporcionar el apoyo sustantivo al Consejo de Gobierno del PNUMA; coordinar, bajo las directrices del Consejo de Gobierno, los programas ambientales del sistema de las Naciones Unidas, con el fin de revisar y evaluar su eficacia; asesorar a los órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas en la formulación y aplicación de programas ambientales; asegurar una cooperación efectiva entre las comunidades científicas y profesionales; proporcionar, a petición de las partes interesadas, servicios de asesoramiento para la promoción de la cooperación internacional en el ámbito ambiental; presentar al Consejo de Gobierno, por iniciativa propia o a petición de las partes interesadas, propuestas a medio o largo plazo en materia ambiental; llamar la atención del Consejo de Gobierno sobre cualquier cuestión que requiera su interés; administrar, bajo la autoridad y supervisión del Consejo de Gobierno, el Fondo para el Medio Ambiente; informar sobre cuestiones ambientales al Consejo de Gobierno; y ejecutar otras funciones que le encomiende el Consejo de Gobierno⁶¹.

El Fondo para el Medio Ambiente proporciona financiación adicional a los programas ambientales. El Fondo se constituye sobre la base de contribuciones voluntarias, con efectos desde el 1 de enero de 1973. Su objetivo es financiar total o parcialmente los costes originados por las nuevas iniciativas ambientales adoptadas en el sistema de las Naciones Unidas, en concreto, para que el Consejo de Administración del PNUMA pueda cumplir su función de orientación general

⁶⁰ Vid. Res. AGNU 2997(XXVII), *cit. supra*, p. 49. Según esta Resolución se establece "... una reducida secretaría en las Naciones Unidas que sirva de punto central para las actividades relacionadas con el medio ambiente y para la coordinación en esa esfera dentro del sistema de las Naciones Unidas, de modo que se consiga un alto grado de eficiencia en la gestión".

⁶¹ *Ibidem*, p. 49.

en lo que se refiere a la dirección y coordinación de las actividades relativas al medio ambiente⁶².

La Junta de Coordinación para el Medio Ambiente tiene la finalidad de obtener una coordinación más eficaz de los programas de la Naciones Unidas relativos al medio ambiente. Esta Junta está presidida por el Director Ejecutivo del PNUMA, bajo los auspicios y dentro del marco del Comité Administrativo de Coordinación⁶³.

La Resolución de la Asamblea General 1997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972 prevé como principales funciones del PNUMA: la promoción de la cooperación internacional en el ámbito del medio ambiente; proporcionar directrices políticas para la dirección y coordinación de los programas ambientales de las Naciones Unidas y mantener en constante revisión la situación ambiental mundial con el fin de asegurar que los Estados den la suficiente consideración a nuevos problemas ambientales con repercusiones globales. Posteriormente, en el Programa de Montevideo (Montevideo I) sobre Derecho ambiental, adoptado por el Consejo de Gobierno el 21 de mayo de 1982⁶⁴, el PNUMA fijó un catálogo de posibilidades, a medio plazo, para el desarrollo futuro del Derecho internacional del medio ambiente en diferentes sectores⁶⁵.

⁶² El Fondo financiará programas de interés general o regional, sistemas de control global, sistemas de evaluación y recopilación de información, mejoras en la calidad de la gestión del medio ambiente, investigación científica, difusión e intercambio de información, educación y preparación pública, asistencia a las instituciones ambientales de ámbito global, nacional y regional, promoción de la investigación y educación ambientales para el desarrollo industrial y el uso de tecnologías respetuosas con el medio ambiente y los programas que el Consejo de Gobierno considere que requieren de una financiación especial para los países en vías de desarrollo.

⁶³ Según la Resolución 1997, *ibidem*, p. 50, la Junta se reunirá periódicamente con objeto de lograr la cooperación y la coordinación entre todos los órganos interesados en la ejecución de los programas relativos al medio ambiente e informará anualmente al Consejo de Administración del PNUMA. La misma Resolución invita, asimismo, "... a las organizaciones del sistema de las NN.UU. a que adopten las medidas necesarias para emprender programas aunados y coordinados en relación con los problemas internacionales relacionados con el medio ambiente, teniendo en cuenta los procedimientos de consulta previa existentes, en especial sobre cuestiones de programa y presupuesto". Invita también a otras organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales interesadas en el medio ambiente a que presten apoyo y colaboración a las NN.UU. a efectos de lograr el mayor grado de cooperación y coordinación. Asimismo, insta a los gobiernos a que se aseguren que se confíe a las instituciones nacionales competentes la tarea de coordinar las acciones relacionadas con el medio ambiente tanto en el plano nacional, como en el internacional.

⁶⁴ El mandato y las actividades desarrolladas por el PNUMA siempre se han programado a largo plazo. Desde 1982 el PNUMA se ha guiado estratégicamente por los Programas para el Desarrollo y Revisión Periódica del Derecho Ambiental (conocidos por Programas de Montevideo), elaborados cada diez años.

⁶⁵ Desde el primer Programa de Montevideo la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental han sido fundamentales. Inicialmente fue un componente importante de las áreas del programa y posteriormente como un componente específico de las áreas del programa, definiendo objetivos, estrategias y actividades. El primer Programa no incluía el análisis de la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales ambientales por sectores. Este Programa se centraba en el desarrollo de nuevos regímenes para dar respuesta a los cambios que se acontecían en ese período, como: la contaminación marina de origen telúrico, la protección de la capa de ozono y el transporte, gestión y eliminación de residuos tóxicos y peligrosos.

De acuerdo con el Capítulo 38, párrafo 22 de la Agenda 21⁶⁶, se amplían las esferas prioritarias sobre las cuales el PNUMA debería concentrarse, incluyendo las siguientes: a) El fortalecimiento de su “función catalítica” para el fomento y la promoción, en todo el sistema de las Naciones Unidas, de actividades y estudios en la esfera del medio ambiente⁶⁷; b) la promoción de la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y la recomendación de políticas con ese fin⁶⁸; c) el desarrollo de técnicas tales como la contabilidad de los recursos naturales y de disciplina tales como la economía ambiental, y el fomento de su utilización; d) la vigilancia y evaluación del medio ambiente, tanto mediante una mayor participación de los organismos del sistema de Naciones Unidas en el Programa de Vigilancia Mundial, como mediante la ampliación de relaciones con institutos de investigación privados, científicos y no gubernamentales⁶⁹; e) el fortalecimiento y puesta en funcionamiento de su sistema de alerta temprano; f) la coordinación y fomento de las investigaciones científicas pertinentes a fin de establecer una base consolidada para la adopción de decisiones; g) la difusión de información y datos sobre el medio ambiente a los gobiernos y a los órganos, programas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁷⁰; h) el logro de una mayor sensibilización y acción general en la esfera de la protección ambiental mediante la cooperación con el público en general, las entidades no gubernamentales y las instituciones intergubernamentales; i) un mayor desarrollo del Derecho

⁶⁶ La Agenda 21, a través de su Capítulo 38 refuerza la función política y de coordinación del PNUMA.

⁶⁷ El área prioritaria para el PNUMA en los próximos años es, precisamente, esta función catalítica, a través del desarrollo de técnicas relativas a: los recursos naturales y economía ambiental; promoción de la vigilancia y evaluación ambiental; coordinación de la investigación científica; divulgación de la información y de la concienciación ambiental; desarrollo futuro del Derecho internacional del medio ambiente; desarrollo futuro de la evaluación de impacto ambiental y proporcionar asesoramiento técnico, jurídico e institucional. *Vid.* Agenda 21, párrafo 38.21 y 38.22.

⁶⁸ A través de esta función, el PNUMA ha promocionado numerosos instrumentos de *soft law* como el Proyecto de Principios sobre los recursos naturales compartidos, de 1978; instrumentos sobre la contaminación marítima de origen terrestre, como las Directrices de Montreal de 1985 para la protección del medio ambiente marino contra la contaminación de origen terrestre (UNEP GC Dec. 13/18(II) 1985); instrumentos sobre la gestión de los residuos peligrosos, como las Directrices de Cairo de 1987 para una gestión ambiental de los residuos peligrosos (UNEP GC Dec. 14/30, 1987); instrumentos sobre la evaluación del impacto ambiental, como los Objetivos y Principios de la evaluación de impacto ambiental, de 1987 (UNEP GC Dec. 14/25, 1987); e instrumentos sobre el comercio internacional de sustancias químicas, como las Directrices de Londres de 1987 para el intercambio de información sobre el comercio internacional de sustancias químicas (UNEP GC Dec. 14/27, de 1987 y enmendado por UNEP GC Dec. 15/30, de 1989).

⁶⁹ En este sentido, es necesario destacar el papel del PNUMA en el *Global Environmental Monitoring System (GEMS)* y su colaboración en las operaciones de INFOTERRA.

⁷⁰ En este sentido, el PNUMA publica, regularmente, informes sobre el estado del medio ambiente con el fin de aportar mayor información sobre el medio ambiente global. Desde 1997, el informe se ha venido publicando bajo la denominación de *Global Environment Outlook*. La segunda edición de ha denominado *Global Environment Outlook 2000 (GEO 2000)* y se centra en la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental y a instrumentos no vinculantes como respuesta política a los cambios ambientales en los ámbitos regional y global. Estos informes son editados por el PNUMA.

internacional del medio ambiente, en particular de convenciones y directrices, promoción de su aplicación y desempeño de las funciones de coordinación derivadas del numero cada vez mayor de instrumentos jurídicos internacionales, lo que comprende el funcionamiento de las Secretarías de las convenciones,⁷¹; j) un mayor desarrollo y promoción del uso más amplio posible de las evaluaciones del impacto ambiental; k) la especialización del intercambio de información sobre tecnologías ecológicamente racionales, incluidos los aspectos jurídicos, y suministro de capacitación; l) la promoción de la cooperación subregional y regional⁷²; m) el suministro de asesoramiento técnico, jurídico e institucional a los gobiernos, para el establecimiento y el fortalecimiento de sus marcos jurídicos e institucionales nacionales⁷³; n) la prestación de apoyo a los gobiernos y a los organismos y órganos de desarrollo para la incorporación de los aspectos ambientales en sus políticas y programas de desarrollo; y p) el aumento de las actividades de evaluación y de la asistencia en situaciones de emergencia relativas al medio ambiente⁷⁴.

En su 17ª Reunión, celebrada en mayo de 1993, el Consejo de Gobierno del PNUMA decidió, sobre la base de la Agenda 21, la adopción de un nuevo Programa para el Desarrollo y Revisión Periódica del Derecho Ambiental (Montevideo II) que fija los objetivos, estrategias y actividades concretas para la década de los noventa⁷⁵. En el marco de este Programa, las funciones del PNUMA

⁷¹ El PNUMA es responsable del desarrollo de varios tratados internacionales de protección ambiental de carácter global, como la Convención de Viena de 1985 sobre la protección de la capa de ozono y su protocolo de Montreal de 1987, sobre sustancias que agotan la capa de ozono; la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y el Convenio sobre la diversidad biológica de 1992. En relación con estos tratados, el PNUMA lleva a cabo funciones de secretaría. En este sentido, el PNUMA contribuye al desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente mediante, por ejemplo, el Programa para el desarrollo y revisión periódica del Derecho ambiental (denominado Programa de Montevideo, adoptado por UNEP GC Dec 10/21, de 1982).

⁷² Por ejemplo, el PNUMA ha promocionado el Programa de los Mares Regionales, que incluye alrededor de treinta tratados internacionales y varios planes de acción.

⁷³ Esta función en el marco del Protocolo de Montreal se ha traducido en la creación de capacidad mediante el intercambio de información, la capacitación, el fortalecimiento institucional, el establecimiento de redes y la preparación de los programas nacionales. Un representante del PNUMA en la decimotercera Reunión de las Partes dijo que había 30 países que operan al amparo del artículo 5 que solamente consumían SDO en el sector de los servicios que no tenían proyectos de inversión, y que habían logrado el cumplimiento del Protocolo de Montreal exclusivamente mediante actividades no relacionadas con las inversiones. *Vid.* UNEP/OzL. Pro. 13/10.

⁷⁴ En el ejercicio de esta función, el PNUMA ha establecido, a modo experimental, el Centro de las Naciones Unidas para la Asistencia Ambiental Urgente, con la función principal de evaluar y responder a las emergencias ambientales (UNEP GC Dec. 16/9, de 1991).

⁷⁵ *Vid.* Decisión 17/25, texto en *Environmental Policy and Law*, 1993, pp.173 y ss. El Programa Montevideo II se elaboró en el contexto de la preparación de la Conferencia de Río y bajo esta influencia este nuevo Programa incluye un programa de análisis de la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales por sectores. Este Programa, siguiendo las recomendaciones del Capítulo 39 de la Agenda 21, identificaba las causas del incumplimiento, establecía sistemas eficaces de presentación de informes, prestaba especial consideración a los organismos internacionales y a la mejora de la asistencia a los países en desarrollo. Montevideo II ofrece técnicas innovadoras, basadas en la

se centran sobre todo en el establecimiento de nueva normativa en materia ambiental, así como la mejora de la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental⁷⁶. Esta doble función del PNUMA fue confirmada en la Decisión 18/9⁷⁷ del Consejo de Gobierno, adoptada en 1997, en su 18ª reunión. En esta Decisión, el Director Ejecutivo fue requerido, por una parte, a controlar la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales en materia ambiental, elaborar y recomendar medios para alcanzar su eficacia y prestar apoyo a las secretarías convencionales; y, por otra, a preparar un estudio sobre la necesidad y conveniencia de nuevos instrumentos jurídicos internacionales relativos al desarrollo sostenible.

En febrero de 2001, el Consejo de Gobierno del PNUMA adoptó el Programa para el Desarrollo y Revisión Periódica del Derecho Ambiental para la Primera Década del Siglo XXI (Montevideo III). El contenido del Programa, en relación con la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental, fue influido por dos factores: el cumplimiento insatisfactorio y el creciente número de tratados internacionales en materia ambiental. A estos factores, se añadió la identificación de ciertas incompatibilidades entre distintas disposiciones convencionales de tratados con un ámbito de protección similar o incompatibilidades entre los tratados ambientales y los tratados de regulación comercial, así como la falta de coordinación entre las secretarías convencionales. El Programa Montevideo III reconoce que para lograr la aplicación y cumplimiento eficaces de las disposiciones convencionales en materia de medio ambiente es fundamental el logro de la mayor participación posible en los tratados y el desarrollo de estrategias, mecanismos y regulaciones nacionales⁷⁸.

experiencia del PNUMA en la administración de los tratados internacionales ambientales, como la previsión de sistemas de verificación eficientes basados en la experiencia del Protocolo de Montreal. Vid. BIGGS, G., "The Montevideo Environmental Law Programme", en *AJIL*, n.º. 83, 1993, pp. 328 y ss. y TIMOSHENKO, A., "UNEP Initiatives to Promote Compliance with multilateral Environmental Agreements", en KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003, pp. 126 y ss.

⁷⁶ Sobre esta cuestión consultar TIMOSHENKO, A., "UNEP Initiatives to Promote Compliance with multilateral Environmental Agreements", *cit. supra*, pp. 125-138.

⁷⁷ Texto en *Environmental Policy and Law*, 1997, pp. 271 y ss. A través de esta Decisión el Consejo de Gobierno del PNUMA requirió la preparación de un informe de posicionamiento sobre el Derecho internacional del medio ambiente con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible, contemplando, *inter alia*, mecanismos de aplicación y cumplimiento. Este Informe de posicionamiento fue desarrollado por un Grupo de Expertos creado para este propósito por el PNUMA. Vid. *International Environmental Law Aiming at Sustainable Development*, Position Paper, PNUMA, 1997.

⁷⁸ En la actualidad rige el Programa Montevideo III para el primer decenio del siglo XXI. Vid. *Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law*, Decisión 10/21 del Consejo de Gobierno del PNUMA. Texto en: Report of the Ad Hoc Meeting of Senior Government Officials Expert in Environmental Law, UNEP/GC 10/5, Add.2, Anexo. También, *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-First Century*, UNEP, 2002. Sobre esta cuestión, TIMOSHENKO, A. (ed.), *Development and*

Para que el PNUMA pueda desempeñar todas estas funciones y mantener al mismo tiempo su función como principal órgano del sistema de Naciones Unidas en la esfera del medio ambiente, y teniendo en cuenta los aspectos de desarrollo de las cuestiones ambientales, el PNUMA debería tener acceso a más conocimientos especializados y disponer de recursos financieros suficientes, y debería mantener una colaboración y una cooperación más estrechas con los órganos dedicados a actividades de desarrollo y con otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas⁷⁹. Además, habría que reforzar las oficinas regionales del PNUMA sin que se debilitara la sede de Nairobi y el PNUMA también debería tomar medidas para fortalecer su enlace e intensificar su interacción con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁸⁰ y el Banco Mundial⁸¹.

2.2. La Comisión de desarrollo sostenible

En 1992, a petición de la Asamblea General⁸² y cumpliendo el mandato de la Agenda 21, el Consejo Económico y Social establece la Comisión sobre Desarrollo Sostenible⁸³ como una comisión funcional del Consejo⁸⁴.

La Comisión de Desarrollo Sostenible es un órgano de alto nivel, subsidiario de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Está integrado por 53

Periodic Review of Environmental Law at the United Nations Environment Programme: Programmes, Implementation and Reviews. Compilation of Documents, UNEP, 1997; y *ibid.*, “Development and Periodic Review of Environmental Law in the 1990s”, en KISS, A., BURHENNE-GUILMIN, F. (eds.), *A Law for the Environment*, IUCN, 1994.

⁷⁹ Sobre la necesidad de reforzar el papel del PNUMA se refiere la Declaración de Malmö, de 31 de mayo de 2000, en su punto 24 *in fine*, cuando establece “El papel del PNUMA... debe ser fortalecido y su infraestructura financiera volverse más amplia y mejor planificada”. *Vid. cit. supra*.

⁸⁰ También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo contribuye, específicamente, a la elaboración de estrategias de para la asistencia técnica y financiera de los países en vías de desarrollo. El PNUD contribuye en todos los sectores económicos y sociales y se ha dedicado a los aspectos ambientales desde la década de los setenta. El PNUD fue establecido por la Asamblea General en 1965, mediante su Resolución 2029 (XX).

⁸¹ *Vid.* VON MOLTKE, K., “Why UNEP Matters”, en *Green Globe Yearbook 1995*, Oxford University Press, London, 1995. La necesidad de intensificar sus relaciones con otros organismos del sistema de Naciones Unidas ya se puso de manifiesto en los primeros años de funcionamiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Vid.* Por ejemplo, algunas Resoluciones adoptadas en la Tercera Conferencia Internacional Parlamentaria sobre el medio ambiente, celebrada en Nairobi, (Kenia), el 10 de abril de 1974 (Res. N.º. XXVII y especialmente, la Res. XXIX, donde se establece la necesidad que los órganos gubernamentales de las agencias especializadas de Naciones Unidas cooperen con el Programa de Naciones Unidas y coordinen sus actividades ambientales a través del mismo.

⁸² *Vid.* Resolución AGNU, n.º. 47/191, de 22 de diciembre de 1992, *cit. supra*.

⁸³ *Vid.* Decisión del Consejo Económico y Social, Res. 1993/207, de 12 de febrero de 1993, *Establecimiento de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible* y Res. 1993/215, de 12 de febrero de 1993, *Arreglos de procedimiento para la Comisión sobre el desarrollo sostenible*. La creación de esta Comisión permitió superar el dilema entre la potenciación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, organismo con capacidad financiera pero que no tiene un objetivo propio de protección ambiental, o la asignación de este cometido al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que sí tiene un objetivo de protección ambiental, pero carece de potencial económico propio. *Vid.* ORLANGE, PH., “La Commission de développement durable”, en *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 823.

⁸⁴ De acuerdo con el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas.

Estados⁸⁵, elegidos por el Consejo Económico y Social por un período de 3 años, teniendo en cuenta un criterio de una representación geográfica equitativa⁸⁶. Los Estados no miembros, agencias especializadas de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales pueden participar en los trabajos de la Comisión de Desarrollo Sostenible⁸⁷. La Comisión de Desarrollo Sostenible está asistida por una Secretaría que funciona en Nueva York y se reúne normalmente en Nueva York o en Ginebra, una vez al año, por un período de 2 o 3 semanas⁸⁸.

Los objetivos de la Comisión de Desarrollo Sostenible son asegurar un efectivo seguimiento de la Conferencia de Río de 1992⁸⁹, promover la cooperación internacional, racionalizar la capacidad intergubernamental de adoptar decisiones que aseguren la integración de las cuestiones ambientales y las cuestiones de desarrollo, y examinar los avances en la ejecución de la Agenda 21⁹⁰ en el ámbito nacional, regional y global, a fin de lograr el desarrollo sostenible a través del análisis y la evaluación de los informes de todos los órganos, organizaciones y programas del sistema de Naciones Unidas que tengan competencia en las diferentes cuestiones que se refieren al medio ambiente y al desarrollo o a la

⁸⁵ Los 53 miembros fueron nombrados, formalmente, por primera vez, por la Resolución 47/191 de la Asamblea General, del 22 de diciembre de 1992 y está organizada según el artículo 68 de la Carta de Naciones Unidas y suministra sus informes a la Asamblea General, a través del Consejo Económico y Social.

⁸⁶ Los Estados africanos tienen 13 representantes; los Estados asiáticos 11; los Estados de la Europa del Este 6; los Estados Latinoamericanos y del Caribe 10; y los Estados de la Europa Occidental y resto de Estados 13. *Vid.* Resolución ECOSOC 1993/207, *cit. supra*.

⁸⁷ De acuerdo con la Agenda 21, *cit. supra*, se incluirían, además, la industria y los círculos empresariales científicos.

⁸⁸ Sobre la Comisión de Desarrollo Sostenible, *vid.* ORLIANGE, PH., "La Commission du développement durable", *cit. supra*, pp. 824 y ss. y también PONS RÀFOLS, X., "Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo", en *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, n.º. 5, 2002, pp. 109- 170.

⁸⁹ Inicialmente, las necesidades institucionales para la gestión y el seguimiento de los resultados de la Conferencia de Río fueron cubiertas por el Comité Administrativo de Coordinación, cuya labor se sumaba a la del Grupo de trabajo sobre medio ambiente y desarrollo que venía funcionando desde hace tiempo en el marco de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

⁹⁰ *Vid.* Agenda 21, Capítulo 38.11, A/CONF.151/26/rev.1. El control de las acciones de los Estados, las acciones regionales y las acciones globales requieren que la Comisión de Desarrollo Sostenible obtenga información de los gobiernos, de las diversas agencias de Naciones Unidas y de otras instituciones internacionales, así como de organizaciones no gubernamentales. Se necesita que los gobiernos presenten informes nacionales que detallen el progreso que han logrado y los problemas a que se han enfrentado en los esfuerzos para instrumentar la Agenda 21. Al respecto, la Comisión de Desarrollo Sostenible actuará más como fuente de estímulo más que como un organismo con atribuciones para forzar acciones específicas por medio de la imposición de sanciones. La Comisión de Desarrollo Sostenible puede ofrecer incentivos para la instrumentalización, por ejemplo, alentando a los países para llegar al acuerdo de que la provisión de recursos técnicos o financieros esté condicionada a la presentación de un informe nacional detallado y adecuado de la materia que esté en discusión. La Comisión de Desarrollo Sostenible debe también proporcionar una guía específica sobre el contenido de los informes de los Estados y el de otros informes para asegurar una mayor uniformidad y realizar una evaluación independiente y tener un papel analítico, además de proporcionar información sobre el cumplimiento por parte de los Estados con aquellos acuerdos ambientales internacionales que no cuentan con un sistema de control o tienen un sistema con efectividad limitada.

provisión de recursos financieros y de transferencia tecnológica⁹¹. El establecimiento de estos objetivos tan amplios y ambiguos no permiten determinar si la responsabilidad principal de la Comisión de Desarrollo Sostenible es la de iniciar los procesos de conclusión de los tratados internacionales o si se trata de llevar a cabo el control de su cumplimiento⁹².

Sus principales funciones son considerar la información que proporcionan los gobiernos, incluyendo los informes periódicos, y examinar la información relativa a los avances hechos en el cumplimiento de los tratados y convenciones ambientales. La Comisión de Desarrollo Sostenible tiene a su cargo, además, la supervisión del cumplimiento del compromiso de los países industrializados de llegar a contribuir con el 0.7% de su producto nacional bruto para la asistencia para el desarrollo.

Además cabe añadir, de acuerdo con la Agenda 21, las siguientes funciones: vigilar los progresos que se realicen en la ejecución de la Agenda 21 y de las actividades relacionadas con la integración de los objetivos del medio ambiente y el desarrollo en todo el sistema de las Naciones Unidas; examinar la información que presenten los gobiernos, incluida, por ejemplo, la información proporcionada en forma de comunicaciones periódicas o informes nacionales sobre las actividades que lleven a cabo para ejecutar la Agenda 21, los problemas con que se enfrenten, como los problemas relacionados con los recursos financieros y la transferencia de tecnología⁹³; recibir y analizar la información pertinente y las respuestas de organizaciones no gubernamentales competentes, incluidos los sectores científico y privado, en el contexto de la ejecución general de la Agenda

⁹¹ De acuerdo con el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁹² Sobre la base de estos objetivos, la Comisión de Desarrollo Sostenible aprobó, en su primera sesión, celebrada en junio de 1993, los sectores claves de su programa de trabajo para el período de 1994 a 1996. Estos sectores temáticos se basaban en diferentes capítulos de la Agenda 21 y eran: los elementos críticos de la sostenibilidad (Capítulos 2, 3, 4 y 5); mecanismos y recursos financieros (Capítulo 33); educación, ciencia, transferencia de tecnología ambiental, cooperación y creación de capacidad (Capítulos 16 y 34.7); estructuras de toma de decisión (Capítulos 8, 38); el papel de grupos relevantes (Capítulos 23 a 32); salud, asentamientos humanos y agua potable (Capítulos 6, 7, 18 y 21); suelo, desertificación, bosques y biodiversidad (Capítulos 10 a 15); atmósfera, océanos y todo tipo de mares (Capítulos 9 y 17); y sustancias químicas tóxicas y residuos peligrosos (Capítulos 19 a 22). *Vid.* Informe de la primera sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, E/CN.17/1993/3/Add.1, de 30 de junio de 1993.

⁹³ Esta función debería permitir a la Comisión de Desarrollo Sostenible determinar si y hasta donde los países desarrollados han cumplido con los compromisos contraídos conforme a la Agenda 21, proporcionando a los países en desarrollo los recursos que les permitan instrumentar la misma Agenda 21. La Comisión de Desarrollo Sostenible debería, por tanto, ofrecer un foro donde se discutan los temas de financiación, se establezcan prioridades y se tomen decisiones. La Comisión también debería trabajar con otras instituciones financieras internacionales para asegurar que sus políticas de préstamo reflejen las metas de la Agenda 21, y con ese fin revise, independientemente, los programas de esas instituciones internacionales.

21⁹⁴; fomentar el diálogo, en el marco de Naciones Unidas, con las organizaciones no gubernamentales y el sector independiente, así como con otras entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas⁹⁵; examinar la información relativa a los progresos realizados en la aplicación de las convenciones sobre el medio ambiente que puedan facilitar las correspondientes conferencias de las partes; presentar recomendaciones apropiadas a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, sobre la base de un examen integrado de los informes y las cuestiones relacionados con la ejecución de la Agenda 21⁹⁶; y estudiar los resultados del examen que haga el Secretario General de todas las recomendaciones de la Conferencia de Río respecto de los programas de aumento de la capacidad, redes de información, grupos de tareas y otros mecanismos destinados a apoyar la integración del medio ambiente y el desarrollo en los planos regional y subregional.

Las funciones que desempeña la Comisión de Desarrollo Sostenible se basan en las recomendaciones establecidas por la Asamblea General⁹⁷, formuladas con ocasión de la revisión por la Asamblea General de la ejecución de la Agenda 21⁹⁸.

Las funciones designadas a la Comisión de Desarrollo Sostenible podrían abarcar incluso la función de coordinación entre organizaciones internacionales; actuar como centro de información, actuar como potenciador del consenso y asegurar la participación efectiva de los organismos no gubernamentales. Incluso, desde algunos foros doctrinales se ha propuesto la posibilidad de que la Comisión de Desarrollo Sostenible movilice la atención de la sociedad internacional en

⁹⁴ Esta referencia, contenida en el Capítulo 38.13.d) de la Agenda 21, fue fortalecida por la Resolución 47/191 de la Asamblea General sobre Arreglos Institucionales y que llaman a la Comisión de Desarrollo Sostenible a "... promover que las organizaciones no gubernamentales... a participar, efectivamente, en este trabajo y contribuir dentro de sus áreas de competencia y en sus deliberaciones".

⁹⁵ Según, la Agenda 21, la Comisión de Desarrollo Sostenible será el foro principal para que diferentes grupos e intereses presenten sus preocupaciones ambientales y de desarrollo en el ámbito internacional, entre representantes gubernamentales de altas jerarquías. Esta función incluirá la identificación de puntos débiles en el régimen internacional legal e institucional, proponiendo áreas para la regulación mediante tratados, forjando consensos en temas nuevos, y alentando a los Estados miembros y observadores, a otras agencias de las Naciones Unidas, a las instituciones internacionales y a las organizaciones no gubernamentales a presentar asuntos para ser considerados en las sesiones anuales. La Comisión de Desarrollo Sostenible debe operar de forma transparente, asegurando a los diversos grupos interesados en el medio ambiente y el desarrollo, la posibilidad de tener acceso y la oportunidad de ser oídos, así como para asegurar la amplia diseminación de información relevante.

⁹⁶ Vid. Res. Asamblea General 47/91, de 22 de diciembre de 1992, *cit. supra*, párrafos 3.a), b) e i).

⁹⁷ La Asamblea General recomendó estas pautas en su Res. 47/191, de 22 de diciembre de 1992, párrafo 14. También para una mayor información de las funciones de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible consultar sus informes de los distintos períodos de sesiones celebrados anualmente desde 1993, como por ejemplo, doc. E/CN.17/1993/2; doc. E/CN.17/1994/20; doc. E/CN/1995/36; doc. E/CN/1996/38 y doc. E/CN/1997/25. De acuerdo con la Agenda 21, *cit. supra*, Capítulo 38.11, se establecía que la primera reunión de la Comisión debería convocarse a más tardar en 1993.

⁹⁸ Vid. Res. S-19/2, de 19 de septiembre de 1997, párrafos 130-132. En la Sesión especial celebrada por la AGNU, del 23 al 27 de julio de 1997 (conocida por "Río+5") se adoptaron una serie de decisiones

relación con determinados temas, e incluso que se facultara a la Comisión para recibir quejas individuales⁹⁹. Sin embargo, teniendo en cuenta los recursos financieros y humanos limitados a disposición de la Comisión y teniendo en cuenta el mandato asignado, la Comisión de Desarrollo Sostenible debería dirigir sus esfuerzos a temas clave. Se deben proporcionar recursos financieros y humanos para poder tratar los informes nacionales con detalle y evitar la posibilidad de ser sometido a un programa de trabajo tan basto que haga sus actividades inútiles. En este sentido, es improbable que la Comisión de Desarrollo Sostenible tenga atribuciones para aplicar el Derecho internacional o que desarrolle una función legislativa, aunque algunos consideren que podría cumplir un papel equiparable a un *ombudsman* internacional¹⁰⁰.

2.3. Mecanismo Interinstitucional de Coordinación de Alto Nivel y la Junta Consultiva de Alto Nivel

Junto con la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, existe el Mecanismo interinstitucional de coordinación de alto nivel para la coordinación de las actividades pertinentes en el sistema de Naciones Unidas, dirigido directamente, por el Secretario General, que realiza funciones de coordinación y de seguimiento de las actividades ambientales¹⁰¹.

Los órganos intergubernamentales, el Secretario General y el sistema de Naciones Unidas en su totalidad pueden beneficiarse también de los conocimientos de una junta consultiva de alto nivel integrada por personas eminentes, de reconocida experiencia, que conocen los temas del medio ambiente y el desarrollo,

dirigidas a establecer el programa de trabajo para los próximos 5 años de la Comisión de Desarrollo Sostenible.

⁹⁹ Dichas propuestas se realizaron en el marco de la “Consulta sobre Desarrollo Sostenible: El reto al Derecho internacional”, organizada por la Fundación para el Derecho Internacional Ambiental y el Desarrollo (FIELD) y celebrada en St. George’s House, Inglaterra, del 27 al 29 de abril de 1993. Los resultados de esta conferencia se recogen en LUCERO PONCE-NAVA, D., “IV. Informe de una consulta sobre desarrollo sustentable: el reto al Derecho internacional”, en MADRIGAL CORDERO, P., MAURI CARABAGUÍAZ, C., GONZÁLEZ AGUILUZ, M. (eds.), *II Congreso de Derecho Ambiental*, UICN, San José, Costa Rica, 1999, pp. 56 y ss.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 58 y ss. En este sentido, la Comisión de Desarrollo Sostenible podría alimentarse de la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos y poder así recibir informes de asociaciones y organizaciones no gubernamentales e incluso, peticiones individuales que reclamen violaciones de los compromisos adquiridos por los Estados en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. La Comisión de Desarrollo Sostenible debería considerar la posibilidad de iniciar programas individuales que tengan un atractivo político, crear organismos subsidiarios y dirigir su atención a temas individuales que referidos a recursos naturales compartidos y a necesidades de desarrollo. La experiencia de otras instituciones internacionales sugiere a la Comisión de Desarrollo Sostenible el establecimiento de organismos administrativos subsidiarios con el fin de poder llevar a cabo, de forma efectiva, oportuna y eficiente, este mandato tan amplio asignado a la Comisión y asegurar una participación efectiva, equitativa y transparente en el trabajo de los organismos subsidiarios.

¹⁰¹ *Vid.* Agenda 21, *op. cit.*, Capítulo 38.16.

con inclusión de las ciencias correspondientes, y que están designadas por el Secretario General a título personal¹⁰². Estas personas deben representar a todas las regiones del mundo y proceden de los ámbitos científico, industrial, financiero o de organizaciones no gubernamentales. La tarea fundamental de la Junta Consultiva es la de prestar asesoramiento en relación con la ejecución de la Agenda 21 a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General¹⁰³. Asimismo, existe una Secretaría que tiene su sede en Nueva York, con la misión de prestar apoyo a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible y a la Junta Consultiva de Alto Nivel¹⁰⁴. Dicha estructura de apoyo de Secretaría está integrada por personal altamente calificado y competente. Esa estructura debe apoyar la labor de los mecanismos intergubernamentales y los mecanismos interinstitucionales de coordinación. Las decisiones sobre las medidas concretas para organizar tal estructura corresponden al Secretario General en su calidad de más alto funcionario administrativo de la Organización de Naciones Unidas.

B) Los Organismos Especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales universales con incidencia ambiental limitada

Este segundo grupo está formado por organizaciones internacionales externas a las convenciones en materia ambiental y que se caracterizan por tener una vocación universal y una incidencia ambiental, materialmente, limitada. Estas organizaciones internacionales, que se insertan dentro del sistema de las Naciones Unidas, fueron creadas antes que las cuestiones ambientales adquirieran relevancia internacional y para la gestión de un determinado ámbito de regulación. Por este motivo, estas organizaciones carecen de competencias exclusivas en cuestiones relativas al medio ambiente. De entre estas organizaciones especializadas se pueden citar: la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Organismo Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La mayoría de estas

¹⁰² *Vid.* Agenda 21, *op. cit.*, Capítulo 38.18.

¹⁰³ El Órgano Consultivo de Alto Nivel, compuesto por personas procedentes “de los ámbitos científicos, la industria, las finanzas y otros importantes grupos no gubernamentales ecologistas”, debe llevar ante la Comisión sobre Desarrollo Sostenible la voz de los sectores afectados. *Vid.* Res. Asamblea General 47/191, de 22 de diciembre de 1992, *cit. supra*, párrafos 29-31.

¹⁰⁴ *Vid.* Agenda 21, *op. cit.*, Capítulo 38.19.

organizaciones internacionales son organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas, pero con un contenido ambiental sectorial en función de los objetivos establecidos en sus respectivos tratados constitutivos¹⁰⁵.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) tiene como función actuar como catalizador en la creación y el aumento de concienciación, en la creación de capacidad en tecnologías de producción menos contaminantes, asesoramiento técnico y financiero para la conversión de líneas de producción menos contaminantes, fomento de medidas relativas a la protección de diferentes elementos ambientales en los países en desarrollo, apoyo de la innovación y difusión tecnológicas para garantizar que las industrias beneficiarias puedan capitalizar las sinergias del proceso de transferencia tecnológica y maximizar los aumentos de productividad de modo que se asegure la sostenibilidad y la competitividad de los mercados¹⁰⁶.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) vela por la aplicación de los acuerdos internacionales sobre el comercio, acuerdos que inciden en la protección del medio ambiente. En particular, la OMC se preocupa del impacto sobre el comercio ocasionado por los tratados multilaterales de protección ambiental.

El Tratado constitutivo de 1945 de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) establece como mandato de la Organización la promoción de la conservación de los recursos naturales, incluyendo la agricultura, la pesca, los productos marinos, forestales, etc¹⁰⁷. En realidad, la FAO es la única organización especializada con este mandato ambiental expreso, es decir, el de promover la conservación de los recursos naturales y la adopción de mejores métodos de producción agrícola¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Vid. SOMMER, J., "Environmental Law-Making by International Organizations", *cit. supra*, pp. 629 y ss.

¹⁰⁶ Como organismo de ejecución en el marco del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, por ejemplo, la ONUDI está ayudando a 59 países en desarrollo, en asociación con sus dependencias nacionales del ozono, las autoridades ambientales, las asociaciones y las empresas industriales. Tiene una cartera de 384 proyectos relacionados con inversiones, recuperación y reciclado y demostración por un total de 218 millones de dólares. Vid. Informe de la 12ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Uagadugú, Burkina Faso, del 11 al 14 de diciembre de 2000, UNEP/OzL.Pro.12/9, de 10 de enero de 2001 y Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Viena, 8 de abril de 1979 (BOE núm. 45, de 21 de febrero de 1986).

¹⁰⁷ Vid. El artículo 1, párrafo 1 y 2.c) del Tratado constitutivo de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, adoptado en Québec, el 16 de octubre de 1945 (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

¹⁰⁸ Siguiendo este mandato, la Conferencia y el Consejo de la FAO han aprobado acuerdos sobre alimentación y agricultura, así como también han promovido el desarrollo de normas de carácter *soft law*, conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud, con la adopción del Programa Mundial de Alimentos (FAO Conference Resolution 1/16, de 24 de noviembre de 1961 y Res. AGNU 1714 (XVI), de 1961); el Global System on Plant Genetic Resources, y el Código de Conducta sobre la distribución y uso de pesticidas, de 1985. Además, la FAO ha promovido la conclusión de diferentes tratados internacionales y la creación de organizaciones internacionales en el ámbito de: la pesca (por ejemplo, el

El Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con sede en Ginebra, fue creada en 1946 con el fin de asegurar a todos los pueblos el nivel más alto posible de salud¹⁰⁹. Entre sus funciones se establece la promoción y la mejora de la sanidad y de otros aspectos de la “higiene ambiental”¹¹⁰. Sobre la base de estas funciones, la OMS ha procedido a concluir varios tratados¹¹¹, así como reglamentaciones sobre requisitos sanitarios y estándares y etiquetaje para productos biológicos, farmacéuticos y similares que van a circular en los mercados internacionales¹¹².

El Tratado constitutivo de la Organización Marítima Internacional (OMI), creada en 1948 establece, además de la cooperación internacional en materia de comercio y de seguridad en la navegación, que la adopción de “*estándares elevados en cuestiones relativas a la seguridad marítima (...) y la prevención y control de la contaminación marina de los buques*” constituye uno de los propósitos de la Organización¹¹³. En este sentido, todas las actividades relacionadas con la contaminación marina se gestionan desde el Comité Jurídico y el Comité para la Protección del Medio Marino¹¹⁴, establecidos por la Asamblea de la OMI en 1975¹¹⁵. La OMI también ha contribuido a la conclusión de números tratados relevantes, a través de los cuales ejercen funciones de secretaría convencional¹¹⁶.

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) fue establecida en 1947 con sede en Ginebra. Las finalidades de la OMM consisten en: facilitar la cooperación mundial en la observación meteorológica y demás observaciones hidrológicas o geofísicas relacionadas con la meteorología; promover el

Consejo General de la Pesca en el Mediterráneo mediante el Acuerdo de 1949); la protección de las plantas (por ejemplo, la Convención de 1951 sobre el establecimiento de una Organización sobre la protección de las plantas mediterráneas y europeas); la investigación forestal (como el Acuerdo de 1959 sobre el Acuerdo para el establecimiento permanente de un Instituto Latinoamericano para la preparación e investigación forestal); etc.

¹⁰⁹ Vid. El artículo 1 del Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud, adoptado en Nueva York, el 22 de julio de 1946 (BOE núm. 116, de 15 de mayo de 1973).

¹¹⁰ Vid. El artículo 2.1 del Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud.

¹¹¹ De acuerdo con el artículo 19 del Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud.

¹¹² Vid. El artículo 21 del Tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud.

¹¹³ Vid. Artículo 1.a) del Tratado constitutivo de la Organización Marítima Internacional, adoptado en Ginebra, el 6 de marzo de 1948 (BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1989).

¹¹⁴ Este Comité tiene amplios poderes para considerar cualquier cuestión relativa a la prevención y control de la contaminación marina provocada por los buques, además de tener el poder para proponer reglamentos y desarrollar recomendaciones y directrices. Vid. Parte IX, artículos 38-42 del Tratado constitutivo de la Organización Marítima Internacional.

¹¹⁵ Vid. Resolución de la Asamblea nº. 358, de 1975.

¹¹⁶ Por ejemplo, la Convención Internacional de 1954 relativa a la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos; la Convención Internacional de 1969 relativa al alta mar y su Protocolo de 1973; el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL); Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por los daños debidos a la contaminación por los hidrocarburos, Bruselas, el 7 de octubre de 1969; Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por los daños debidos a la contaminación por los hidrocarburos, Bruselas, el 7 de octubre de 1969, etc.

establecimiento y mantenimiento de centros meteorológicos y el rápido intercambio de informaciones; promover la estandarización y uniformidad de las publicaciones de observaciones y estadística y promover la investigación y la formación¹¹⁷. Además, de entre estos mandatos de la OMM consta el de “... *la progresiva aplicación de la meteorología a (...) problemas relativos al agua, agricultura y a otras actividades humanas*”¹¹⁸. La Organización Meteorológica Mundial coordina sus esfuerzos en materia ambiental con el PNUMA, sobre todo, en todo aquello referente a la investigación sobre aspectos climáticos¹¹⁹.

El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), creado en 1956 y con sede en Viena, tiene como misión principal la de desarrollar los usos pacíficos de la energía atómica¹²⁰. El OEIA es una organización autónoma de las Naciones Unidas, pero envía informes a la Asamblea General y a otros programas de las Naciones Unidas. Las funciones del OEIA son, *inter alia*, “*establecer o adoptar (...) estándares de seguridad para la protección de la salud y la minimización del peligro a la vida y a la propiedad*”¹²¹. En el ámbito de este mandato y del Tratado de 1968 sobre la no-proliferación de las armas nucleares, el OEIA tiene responsabilidades para la salvaguarda de los materiales nucleares en Estados Parte con armas no nucleares. El OEIA también ha promovido numerosos tratados internacionales en los que además ejerce funciones de secretaría¹²².

También la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) han adoptado determinados actos en relación con la protección ambiental.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, creada en 1945, contribuye a la paz y seguridad promocionando la colaboración internacional a través de la educación, la ciencia y la cultura, incluyendo la conservación y la protección de los monumentos históricos y de la

¹¹⁷ Vid. Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Organización Meteorológica Mundial, adoptado en Washington, el 11 de octubre de 1947 (BOE núm. 151, de 25 de junio de 1982).

¹¹⁸ Vid. Artículo 2.d) del Tratado constitutivo de la Organización Meteorológica Mundial.

¹¹⁹ Por ejemplo, en 1988 la OMM y el PNUMA establecieron el Panel Intergubernamental sobre cambio climático (IPCC) y participa en los regímenes convencionales de protección de la capa de ozono, cambio climático y contaminación atmosférica transfronteriza.

¹²⁰ Vid. Artículo II del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), adoptado en Nueva York, el 26 de octubre de 1956.

¹²¹ Vid. Artículo III.a), párrafo 6 del Estatuto del Organismo Internacional de la Energía Atómica.

¹²² En este sentido, la Convención del OEIA sobre responsabilidad civil de 1963; la Convención de 1980 sobre la protección física del material nuclear; la Convención de 1986 sobre la pronta notificación de accidentes nucleares y la Convención de 1986 sobre la asistencia en caso de emergencia de accidente nuclear o radiológico.

ciencia¹²³. De acuerdo con este mandato, la UNESCO ha promovido a la conclusión de dos convenciones en materia de protección ambiental¹²⁴, ambas basadas en el mandato establecido en el Tratado constitutivo de la Organización, en el que se recomienda la adopción de las convenciones internacionales necesarias para la conservación del patrimonio mundial de la humanidad¹²⁵. Además esta Organización ha potenciado la introducción de los aspectos ambientales en la educación.

También la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue establecida originariamente en 1919, con la finalidad, entre otras, de proteger a los trabajadores de las enfermedades, epidemias y perjuicios derivados de su trabajo y la adopción de condiciones humanas de trabajo¹²⁶, ha adoptado convenciones relativas a la protección de los trabajadores en relación con determinadas actividades nocivas para el medio ambiente¹²⁷.

La Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), establecida en 1947 con sede en Montreal, tiene como objetivos la promoción de la seguridad, del transporte aéreo eficiente y económico y en general, el desarrollo de todos los aspectos relativos a la aeronáutica civil internacional¹²⁸. En función de estos objetivos, la OACI ha adoptado estándares ambientales relativos a las emisiones de humos y ruidos de los motores de los aviones sobre la base de su mandato relativo a la adopción de estándares internacionales sobre, *inter alia*, a los efectos de las aeronaves y de la seguridad, regularidad y eficiencia en la navegación aérea¹²⁹. También existe el Comité sobre la Protección Ambiental de la Aviación,

¹²³ Vid. el artículo 1.2.c) del Tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, hecho en Londres, el 16 de noviembre de 1945 (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 1994).

¹²⁴ Estas convenciones son: la Convención de París relativa a la protección del patrimonio cultural y natural mundial, de 1972 y la Convención de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971. Respecto a estas dos Convenciones, la UNESCO lleva a cabo funciones de secretaría.

¹²⁵ El mandato de la Organización regulando esa competencia se encuentra en el artículo I, párrafo 2.c) del Tratado constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

¹²⁶ Vid. Preámbulo del Tratado constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo, hecho en Versalles el 28 de junio de 1919 (BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 1982).

¹²⁷ Por ejemplo, la Convención para la protección contra la radiación de 1960; la Convención de 1977 sobre el trabajo ambiental (contaminación atmosférica, ruido y vibraciones); la Convención de 1981 salud y seguridad ocupacional; la Convención de 1985 relativa a los servicios sanitarios ocupacionales; y la Convención de 1990 sobre productos químicos en el lugar de trabajo.

¹²⁸ Vid. Artículo 44.d) e i) del Convenio de Aviación Civil Internacional, por el que se crea la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), hecho en Chicago, el 7 de diciembre de 1944 (BOE núm. 55, de 24 de febrero de 1947 y BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1969).

¹²⁹ Vid. Artículos 37.e) y k) y 38 del Convenio de Aviación Civil Internacional, por el que se crea la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI).

cuyas actividades tienden a incrementarse en relación con la protección de los aspectos ambientales de este sector¹³⁰.

C) Organizaciones internacionales de ámbito regional

Este tercer grupo está integrado por organizaciones internacionales regionales fuera del sistema de las Naciones Unidas que desempeñan un papel muy importante en el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente. En este sentido, se puede hacer referencia a las organizaciones más relevantes de cada región, es decir, de la región europea y de la OCDE; la región africana; la región americana y del Caribe y la región asiática.

1. La región europea y de la OCDE

En el contexto europeo, aparte de la Unión Europea, tres organizaciones desempeñan un importante papel en el desarrollo de las normas jurídicas regionales de protección ambiental: el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

El Consejo de Europa fue establecido en 1949 con la finalidad de lograr una mayor unidad entre sus miembros para la salvaguarda y realización de sus principios e ideales que configuran su patrimonio común y que facilitan su progreso económico y social¹³¹. Sin la previsión de un mandato expreso en cuestiones ambientales, el Consejo de Europa ha adoptado toda una serie de actos y políticas relativas a la protección ambiental a través de sus órganos, el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria¹³². El Consejo de Europa, por una parte, ha contribuido de forma relevante en diferentes tratados internacionales de protección ambiental como, por ejemplo, el tratado de uso restrictivo de detergentes en los productos de lavado y de limpieza, de 16 de septiembre de 1968; y por otra, ha promovido la conclusión de tratados internacionales de protección ambiental,

¹³⁰ Vid. Resolución de la Asamblea de la OACI, A 29-12, "Environmental Impact of Civil Aviation on the Upper Atmosphere", en *Environmental Policy and Law*, n.º 24, 1994, p. 184.

¹³¹ Vid. artículo 1.a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres, el 5 de mayo de 1949 (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1978).

¹³² La Asamblea ha adoptado numerosas Recomendaciones no vinculantes sobre cuestiones ambientales, como por ejemplo: en cuestiones generales de política ambiental, las Recomendaciones n.º 888(1980), 910(1981), 937(1982), 958(1983), 998(1984), 1078(1988), 1130(1990), 1131(1991); en materia de contaminación marina, las Recomendaciones 585(1970), 946(1982), 997(1984), 1003 (1985), 1015 (1985), 1079 (1988); en materia de pesca, las Recomendaciones 913 (1981), 825 (1984), 842 (1985), en materia de biodiversidad, las Recomendaciones 966 (1983), 978 (1984), 1033(1986), 1048 (1987); en materia de aguas, las Recomendaciones 1052(1987), 1128(1990); y en materia de contaminación atmosférica, las Recomendaciones 977(1984), 1006(1985), y 926 (1989), entre otras.

como por ejemplo, en materia de protección de animales¹³³; protección del patrimonio arqueológico¹³⁴; conservación de la vida salvaje¹³⁵; cooperación transfronteriza¹³⁶; en materia de responsabilidad civil por daño ambiental¹³⁷; y como aportación más reciente Convenio Europeo del paisaje, adoptado en Florencia, el 20 de octubre de 2000. Además, la Convención Europea de derechos humanos y libertades fundamentales, junto con la Carta Social Europea contribuyen a la política y jurisprudencia en materia de medio ambiente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue establecida en 1960 para promover las políticas dirigidas a lograr entre sus miembros el más alto crecimiento económico y la expansión del comercio mundial¹³⁸. En 1957 los miembros de la OCDE establecieron la Agencia de la Energía Nuclear¹³⁹ y en 1974, la Agencia Internacional de la Energía¹⁴⁰. La Convención de la OCDE no especifica la protección ambiental entre sus funciones, pero la organización empezó a trabajar en cuestiones ambientales en 1970 después de haber adoptado la decisión para la creación de un Comité Ambiental como órgano subsidiario del Comité Ejecutivo, el cual está subordinado al Consejo de la OCDE. La OCDE ha intervenido en cuestiones ambientales desde tres perspectivas: en primer lugar, determinados aspectos ambientales fueron reconocidos como intrínsecamente internacionales; en segundo lugar, las diferencias entre los estándares ambientales de los Estados miembros tenían implicaciones en las relaciones políticas, económicas y comerciales; y en tercer lugar, quedó patente que algunos Estados miembros están insuficientemente preparados para hacer frente a los crecientes problemas ambientales.

El Consejo puede adoptar dos tipos de actos, adoptados por mayoría de sus miembros¹⁴¹: Decisiones que son vinculantes para sus miembros; y

¹³³ Como la Convención Europea para la protección de animales durante el transporte internacional, de 1968 o la Convención Europea de 1976 sobre la protección de animales destinados a actividades granjeras.

¹³⁴ Como la Convención Europea, de 6 de mayo de 1969, sobre protección del patrimonio arqueológico (BOE de 5 de julio de 1975).

¹³⁵ Como la Convención de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativa a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (BOE núm. 235, de 1 de octubre de 1986).

¹³⁶ Como la Convención de 1980 sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales.

¹³⁷ Como la Convención de 1993 sobre responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente.

¹³⁸ Vid. artículo 1 del Convenio constitutivo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), hecha en París, el 14 de diciembre de 1960 (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1963).

¹³⁹ Vid. Decisión EEC de 20 de diciembre de 1957, posteriormente aprobada por Decisión OCDE de 30 de Septiembre de 1961.

¹⁴⁰ Acuerdo de 1974 sobre el Programa Internacional de la Energía incluyendo el establecimiento de la Agencia Internacional de la Energía, de París, de 18 de noviembre de 1974.

¹⁴¹ Artículos 5.a) y b) y 6.1.

Recomendaciones, que son no vinculantes. Desde 1972, el Consejo de la OCDE ha adoptado un gran número de medidas relativas a la protección ambiental y ha adoptado un tratado sobre la responsabilidad por daño nuclear¹⁴². Estos actos ambientales influyen en el desarrollo de la legislación ambiental nacional de los Estados miembros y proporcionan una base para la adopción de estándares y técnicas ambientales internacionales en otras regiones o en el ámbito global. En varias ocasiones, la OCDE ha sido precursora de diferentes desarrollos de la política ambiental internacional, centrándose en: la relación entre políticas ambientales y económicas¹⁴³; la definición del principio de “quien contamina, paga”¹⁴⁴; procurando el apoyo para el desarrollo y el uso de técnicas de evaluación ambiental¹⁴⁵; la promoción de instrumentos económicos¹⁴⁶; y en materia de control y prevención integrados de la contaminación¹⁴⁷. El Consejo también ha apoyado el uso de técnicas para asegurar la disponibilidad de la información ambiental¹⁴⁸ y el desarrollo de la cooperación en materia de contaminación transfronteriza¹⁴⁹. El Consejo ha elaborado, en el ámbito sustantivo, una serie de Decisiones y Recomendaciones relativas a diferentes sectores de protección ambiental, incluyendo la calidad del aire¹⁵⁰, la calidad de las aguas¹⁵¹, energía¹⁵², residuos¹⁵³, productos químicos¹⁵⁴, ruido¹⁵⁵, turismo¹⁵⁶ y empresas multinacionales¹⁵⁷.

¹⁴² La Convención de 1960 sobre responsabilidad de terceras partes en el ámbito de la energía nuclear.

¹⁴³ Por ejemplo, en 1972 se adoptaron los Principios directrices relativos a aspectos de la economía internacional de las políticas ambientales, Recomendación, C(72)128.

¹⁴⁴ Vid. La Recomendación de 1974 sobre la aplicación del Principio de quién contamina, paga, C(74)223; y la Recomendación de 1989 sobre la aplicación del principio de quien contamina, paga en caso de contaminaciones accidentales, C(89)88, Final, 28 *ILM* 1989, p. 1320.

¹⁴⁵ Vid. La Recomendación sobre el análisis de las consecuencias ambientales de determinados proyectos públicos y privados, C(74)216; la Recomendación de 1979 sobre la evaluación de Proyectos con impactos significativos sobre el medio ambiente, C(79)116; la Recomendación de 1985 sobre la evaluación ambiental de proyectos y programas para asistencia al desarrollo, C(85)104; y las Recomendaciones Conjuntas de 1985 y 1986 sobre la evaluación ambiental de proyectos y programas para asistencia al desarrollo.

¹⁴⁶ Vid. La Recomendación de 1991 sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental, C(90)177.

¹⁴⁷ Vid. La Recomendación de 1990 sobre control y prevención integrados de la contaminación, C(90)164.

¹⁴⁸ Vid. La Recomendación de 1979 sobre los informes de los Estados en materia ambiental, C(79)114; y la Recomendación de 1991 sobre la información y los indicadores ambientales, C(90)165.

¹⁴⁹ Vid. La Recomendación de 1974 sobre principios relativos a la contaminación transfronteriza, C(74)224; la Recomendación de 1976 sobre el acceso con el mismo derecho en relación con la contaminación transfronteriza, C(76)55, final; la Recomendación de 1977 sobre la aplicación de un régimen de igual derecho de acceso y de no-discriminación con relación a la contaminación transfronteriza, C(77) final; y Recomendación de 1978 sobre la cooperación internacional en materia de protección ambiental en un contexto regional transfronterizo, C(78)77, final.

¹⁵⁰ Vid. La Recomendación de 1974 sobre las directrices de acción para la reducción de emisiones de óxido de azufre y partículas derivadas de la combustión del fuel en estaciones de servicio, C(74)16 final; la Recomendación de 1974 sobre las medidas exigidas para el control de la contaminación atmosférica, C(74)219; y la Recomendación de 1985 sobre el control de la contaminación atmosférica derivada de la combustión de fuel fósil, C(85)101.

El Acta Final de la Conferencia de 1975 sobre Seguridad y Cooperación en Europa ha contribuido a la cooperación sobre la protección y la mejora del medio ambiente, mediante las instituciones establecidas a tal efecto que se dedican a cuestiones relativas a la protección ambiental¹⁵⁸. El trabajo posterior desarrollado sobre la base del Acta de Helsinki de 1975 continuó con la celebración de las reuniones de Belgrado de 1977 y 1978, de Madrid de 1980 a 1983 y de Viena de 1986 a 1989. El resultado fue la adopción de la Carta de París para una nueva Europa, la cual afirmó una relación más estrecha entre libertad económica, justicia social y responsabilidad ambiental¹⁵⁹. Las instituciones establecidas en la Carta de París para asistir a la OSCE incluyen el Consejo de Ministros para los Asuntos Exteriores, que se reúne anualmente, un Comité de Oficiales Senior y un Centro de Prevención del Conflicto. La nueva concepción de la dimensión ambiental de la seguridad internacional ha propiciado que la OSCE haya ampliado su ámbito de actuación a la protección ambiental. Asimismo, la estabilidad y la seguridad internacionales son necesarias para una correcta gestión del medio ambiente.

Finalmente, en el ámbito europeo, también debe destacarse la acción ambiental y el sistema normativo para la protección del medio ambiente tan importantes que ha desarrollado la actividad de la Comunidad Europea (CE) que, incluso, va más allá de las fronteras estrictamente comunitarias. El Tratado de la

¹⁵¹ *Vid.* La Recomendación de 1971 sobre la determinación de la biodegradabilidad de los agentes activos de superficies aniónicas sintéticas, C(71)83, final; la Recomendación de 1974 sobre el control de la eutroficación de las aguas, C(74)220; la Recomendación de 1974 sobre estrategias para el control de contaminantes acuáticos específicos, C(74)221; y la Recomendación de 1978 sobre políticas e Instrumentos de gestión del agua, C(78)4, final.

¹⁵² *Vid.* La Recomendación de 1974 sobre energía y medio ambiente, C(74)222; la Recomendación de 1976 sobre la reducción de los impactos ambientales derivados de la producción y usos energéticos, C(76)162 final; la Recomendación de 1977 sobre la reducción de los impactos ambientales derivados de los usos energéticos en recintos y sectores comerciales, C(77)109, final; la Recomendación de 1979 sobre el cobre y el medio ambiente, C(79)117; la Recomendación de 1985 sobre las opciones energéticas más favorables ambientalmente y su aplicación, C(85)102.

¹⁵³ *Vid.* La Recomendación de 1976 sobre una política global de la gestión de los residuos, C(76)155, final; la Recomendación de 1977 sobre la consulta multilateral y los mecanismos de supervisión de los vertidos al mar de residuos radioactivos, C(77)115, final; etc.

¹⁵⁴ *Vid.* la Resolución de 1971 sobre procedimientos para la notificación y consulta de medidas para el control de sustancias que afectan al hombre y su ambiente, C(71)73 final; etc.

¹⁵⁵ *Vid.* la Recomendación de 1974 sobre la prevención del ruido y su eliminación, C(74)217; la Recomendación de 1978 sobre las políticas de eliminación de los ruidos, C(78)final; la Recomendación de 1985 sobre el refuerzo de las políticas de eliminación de ruidos, C(85)103.

¹⁵⁶ *Vid.* la Recomendación de 1979 sobre el medio ambiente y turismo, C(79)115.

¹⁵⁷ *Vid.* Segunda revisión de la Decisión de 1984 sobre las Directrices para empresas multinacionales, C(84)90.

¹⁵⁸ En concreto la Secretaría tiene atribuidas funciones relativas a las actividades económicas y ambientales de la Organización, mediante la OCEEA, es decir, la Oficina de Coordinación de las Actividades Económicas y medioambientales. *Vid.* El Acta Final de Helsinki, adoptado en Helsinki, el 1 de agosto de 1975 (14 *ILM* 1975, p. 1292).

¹⁵⁹ *Vid.* Carta de París para una Nueva Europa, adoptada en París, el 21 de noviembre de 1990 (30 *ILM* 1991, p. 190) y también el Documento de Budapest, adoptado en Budapest, el 6 de diciembre de 1994

Comunidad Europea (TCE) define los objetivos de la política comunitaria ambiental, otorgando una legitimación muy amplia a la actuación de la CE en cualquier ámbito sectorial o geográfico que sea preciso para la protección del medio ambiente. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar, de acuerdo con el TCE, los siguientes objetivos: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente¹⁶⁰.

El TCE reconoce expresamente la legitimación de esta organización supranacional para cooperar, en el marco de sus competencias, con las organizaciones internacionales y prevé como uno de los objetivos de la acción comunitaria el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente¹⁶¹, poniendo de manifiesto la capacidad de la CE para actuar en defensa del medio ambiente más allá de las fronteras comunitarias, así como la legitimación para ser parte en los convenios internacionales sobre la materia. En la actualidad, la CE participa activamente en los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. La acción comunitaria internacional en materia ambiental constituye un ámbito prioritario según el actual vigente Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente en el que se afirma que “debido a la mundialización de la economía cada vez es más necesaria una actuación medioambiental en el ámbito internacional” de la CE, para lo cual se incentiva la creación de formas de asociación a escala mundial con fines medioambientales y de desarrollo sostenible y la integración de los objetivos y las preocupaciones

¹⁶⁰ Sobre la política comunitaria ambiental consultar a CAMPINS ERITJA, M., “La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130S del Tratado de la Comunidad Económica Europea modificada por el Tratado de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1992 nº3, pp. 905-932; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La Protección del medio ambiente en derecho internacional, derecho comunitario europeo y derecho español*, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz, 1991; ROVIRA DAUDÍ, M. J., “Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria de medio ambiente”, en *Anuario de Derecho Internacional*, 1996; CAMPINS ERITJA, M., PONT CASTEJÓN, I., (Coord.), *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra, 1997; LONDON, C., “Droit communautaire de l'environnement”, en *Revue trimestrelle de Droit Européen*, nº. 3, julio-septiembre, 1997; GILLIES, D., *A guide to EC environmental law*, Earthscan, London, 1999; LOZANO CUTANDA, B., “La política de medio ambiente (arts. 174 a 176 TCE)”, en LINDE PANIAGUA, E. (Coord.), *Políticas Comunitarias*, ed. COLEX, Madrid, 2001; KRÄMER, L., *EC Environmental Law*, Sweet and Maxwell, 5ª edición, Londres, 2003; LEE, M., *EU environmental law. Challenges, change and decision-making*, Hart, Modern studies in European Law, nº. 6, Oxford, 2005 y MACRORY, R. (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. A high level of protection?*, Europa Law Publ., Groningen, 2006.

¹⁶¹ *Vid.* Artículo 174.1 del TCE.

medioambientales en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad¹⁶².

2. La región africana

La principal organización africana que se dedica a cuestiones relativas a la protección ambiental es la Unidad Africana (UA), creada en 1963, con la finalidad de promover la unidad y la solidaridad de los Estados africanos y coordinar la cooperación con el objeto de mejorar la vida de los pueblos africanos¹⁶³. Con esta finalidad, la UA ha procedido a la adopción de un tratado sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales¹⁶⁴ y un tratado sobre comercio y gestión de los residuos peligrosos¹⁶⁵. La UA también ha promovido la Carta Africana sobre los Derechos Humanos de 1981 y en 1991 la Comunidad Económica Africana, ambas con disposiciones relativas a la protección del medio ambiente¹⁶⁶. Además otras organizaciones han asumido responsabilidades y también han desarrollado actividades en el ámbito de la protección del medio ambiente, como por ejemplo, el Banco de Desarrollo Africano y el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, la Comunidad Económica de los Estados Centrafricanos, la Comunidad Económica de los Estados del Oeste Africano y la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo y Sequía.

3. La región americana y del Caribe

La Organización de los Estados Americanos (OEA) a pesar de prever entre sus objetivos la promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus miembros¹⁶⁷, ha tenido un papel limitado en el Derecho internacional del medio ambiente. Como organización sucesora de la Unión Panamericana, la OEA tiene la

¹⁶² Vid. Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Diario Oficial L 242 de 10.9.2002. Consultar también a SANDS, P. J. (ed.), *Documents in European Community Environmental Law*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 2006.

¹⁶³ La Organización para la Unidad Africana (OUA) fue una organización regional que agrupaba a los países del continente africano. Fue fundada el 25 de mayo de 1963, siendo reemplazada el 9 de julio del 2002 por la Unión Africana (UA). Vid. el artículo II.1 de la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), hecha en Addis Abeba, el 25 de mayo de 1963.

¹⁶⁴ Vid. Convención Africana para la conservación de la naturaleza, de 15 septiembre 1968 (1976 UNTS 4).

¹⁶⁵ Vid. Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, de 30 de enero de 1991 (30 ILM 1991, p. 775; B.O.E. núm. 261, de 31 de octubre de 1997).

¹⁶⁶ Por ejemplo, la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, adoptada por la Organización de la Unidad Africana, el 27 de junio de 1981 regula en su artículo 21 que "1. Los pueblos tienen la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales" y en su artículo 24 reconoce el derecho humano al medio ambiente.

cierta responsabilidad en el ámbito de la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas panorámicas naturales en el Hemisferio Oeste, 12 octubre 1940¹⁶⁸ y ha promovido la adopción de una sola convención con reducida relevancia en la protección del medio ambiente¹⁶⁹. En este ámbito regional, otras organizaciones han participado en cuestiones relacionadas con el medio ambiente como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo del Caribe, la Comisión Centro Americana sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ni la Comunidad del Caribe, ni la Organización de los Estados del Este del Caribe han desempeñado un rol demasiado activo en el ámbito de la protección del medio ambiente, excepto en el ámbito de la pesca. Los acuerdos regionales de libre comercio han asumido un rol catalítico en el desarrollo de normas regionales en la protección ambiental, en particular el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano¹⁷⁰.

En el ámbito de la región americana y el Caribe también es necesario destacar la labor del MERCOSUR y la Comunidad Andina.

El Mercado Común del Sur o Mercosur es un bloque económico cuyos Estados miembros son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Su propósito es promover el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital entre los países que lo integran, y avanzar a una mayor integración política y cultural entre sus países miembros y asociados¹⁷¹. El Grupo de Mercado Común ha instituido dentro del Mercosur, el Subgrupo de Trabajo N°6 de Medio Ambiente, el cual sostiene los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio definidos en el Tratado de Asunción, los principios emanados de la "Declaración de Canela" y de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el

¹⁶⁷ Vid. artículo 2.e) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), hecho en Bogotá, el 30 de abril de 1948.

¹⁶⁸ Vid. 1963 UNTS 194, p. 122.

¹⁶⁹ Vid. Convención de 1976 sobre la protección del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas.

¹⁷⁰ En el ámbito bilateral han desempeñado un papel más importante la Comisión Conjunta de Canadá y Estados Unidos establecida en 1909 y los diferentes acuerdos bilaterales entre Méjico y Estados Unidos.

¹⁷¹ Los países miembros consideran que su fecha de creación fue el 30 de noviembre de 1985, fecha de la Declaración de Foz de Iguazú que puso en marcha el proceso. Sin embargo el nombre le fue asignado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, en tanto que su existencia como persona jurídica de Derecho Internacional fue decidida en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 16 de diciembre de 1994, pero que entró en vigor el 15 de diciembre de 1995. El Protocolo de Ouro Preto estableció un arancel externo común y desde 1999 existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes con la sola excepción del azúcar y el sector automotriz. La Unión Aduanera se encuentra aún en proceso de construcción. El Mercosur es el mayor productor de alimentos del mundo. Vid. BLOCH, R., *La construcción del Mercosur*, Duplicar, 2003.

desarrollo de 1992 y la necesidad de promover el desarrollo sostenible¹⁷². El 22 de junio de 2001 se adoptó Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, suscrito en Asunción (Paraguay)¹⁷³. Mediante este Acuerdo los Estados miembros del MERCOSUR reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992¹⁷⁴. Este acuerdo tiene por objeto el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población.

La Comunidad Andina o Comunidad Andina de Naciones (CAN), con sede en Lima (Perú), que es una organización regional económica y política con entidad jurídica internacional creada por el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 (Decisión 563)¹⁷⁵. El primer esfuerzo colectivo para concertar políticas

¹⁷² El Grupo Mercado Común, considerando la necesidad de analizar las legislaciones relativas a la protección vigentes en los Estados Partes y teniendo en cuenta que el tema estaba siendo tratado por varios subgrupos de trabajo, dictó la Resolución N°22/92. En ella se resuelve crear una Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) que analizará las normas vigentes y propondrá recomendaciones al Grupo Mercado Común sobre las acciones que considere necesarias a los objetivos de preservación ambiental, en las diferentes áreas de trabajo. Los Subgrupos de Trabajo que traten temas vinculados con el medio ambiente participarán, por intermedio de los representantes que se designen, en la Reunión, a efectos de armonizar las tareas y posiciones en la materia. Vid. ARAUJO, L. E. B., DE, "MERCOSUL e questões ambientais. A declaração do Rio de Janeiro", en VENTURA, DEISY DE FREITAS LIMA, *O Mercosul em movimento*, 1995, pp. 39-53; DRNAS DE CLÉMENT, Z., "MERCOSUR y Medio Ambiente", en PUEYO LOSA, J., REY CARO, E. J. (Coords.), *Mercosur: Nuevos ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración*, USAL-Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000, pp. 317-365; GARABELLO, R., "Una política ambiental per il Mercosur?", en *Comunicazioni e studi / Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano*, 22 (2002), pp. 669-732 y FERREIRA MACEDO D'ISEP, C., "L'environnement au sein du MERCOSUD", en *Revue européenne de droit de l'environnement*, (2003) 4, pp. 381-396.

¹⁷³ Los antecedentes fundamentales de este Acuerdo son: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Resolución No. 38/95 del Grupo Mercado Común y la Recomendación No. 01/01 del SGT No. 6 "Medio Ambiente". Este Acuerdo marco se hacía necesario precisar bases y criterios normativos que deben respetar los Estados, provincias, y municipios para evitar que la disparidad legislativa fuera la causa de beneficios para unos y perjuicios para otros. Con este Acuerdo no pretende lesionar la soberanía de los Estados ni su independencia para regular la protección del ambiente, sino establecer los principios esenciales de la regulación ambiental. Vid. MERCOSUR/CMC/DEC. No 2/01. Vid. REY CARO, E. J., DRNAS DE CLÉMENT, Z., STICCA, M. A., *Codificación y comentario de normas internacionales ambientales vigentes en la República Argentina y en el MERCOSUR*, La Ley, Buenos Aires, 2001 y SCOVAZZI, T. (ed.), *The protection of the environment in a context of regional economic integration ; the case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹⁷⁴ Los Estados miembros del MERCOSUR que suscribieron el Acuerdo fueron: la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

¹⁷⁵ La Comunidad Andina está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (en proceso de desvinculación), junto con los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino. El artículo 128 del Acuerdo de Cartagena establece que "Los Países Miembros emprenderán acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente". Vid. VILAÇA, J. L. DA CRUZ, SOBRINO HEREDIA, J. M., "Del Pacto a la Comunidad Andina", en *Gaceta jurídica de la C.E. y de la competencia*, (1996) D-26, pp. 83-138; SUÁREZ MEJÍAS, J. L., "La Comunidad Andina: un proceso de integración en constante evolución", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas / Universidad Central de Venezuela*, 45 (1999)

comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible fueron los "Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina", aprobados en julio del 2001 por el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM). Los Países Miembros de la Comunidad Andina han adquirido diversos compromisos conjuntos relacionados con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica a través de la Decisión 523 relativa a la "Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino", y con la gestión ambiental y el desarrollo sostenible mediante el Plan Andino para el seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo), aprobado por los Ministros de Ambiente de la Comunidad Andina, durante su II Reunión en mayo del año 2003, a fin de concretar la agenda comunitaria ambiental, y que establece acciones específicas en tres temas prioritarios: cambio climático, biodiversidad y agua y saneamiento. Mediante la Decisión 596 de julio 2004 se crea el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina, encargado de la definición, armonización, coordinación y aprobación de las políticas comunitarias en el campo del medio ambiente y el desarrollo sostenible¹⁷⁶.

4. La región asiática y del Pacífico

Una de las pocas organizaciones que se han dedicado a cuestiones ambientales ha sido la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), creada el 8 de agosto de 1967¹⁷⁷ y en cuyos auspicios se adoptó la Convención ASEAN de 1987¹⁷⁸. ASEAN tiene como objetivo principal acelerar el proceso de desarrollo económico y social en los Estados miembros, mediante la cooperación económica y el

111, pp. 107-144 y BONDIA GARCÍA, D., "El compromiso de los estados miembros de la comunidad andina con el mantenimiento del orden democrático", en *Iberoamerica ante los procesos de integración*, (1999) 18, pp. 111-123.

¹⁷⁶ El Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina estará conformado por las máximas autoridades ambientales y de desarrollo sostenible de cada País Miembro y tendrá como función asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, así como a los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI). También estará encargado de coordinar las actividades de Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos. Vid. TAFUR-DOMÍNGUEZ, V., "International environmental harmonization. Emergence and development of the Andean Community", en *Pace International Law Review*, 12 (2000) 2, pp. 283-317; FAIRLIE REINOSO, A., "The Andean Community", *Studia diplomatica*, 58 (2005) 3, pp. 29-36 y FERNÁNDEZ DE SOTO, G., "Towards the strengthening of the Andean Community", *Studia diplomatica*, 58 (2005) 3, pp. 11-27.

¹⁷⁷ En enero de 1992, los miembros de la ASEAN acordaron establecer una zona de comercio libre y reducir las tarifas a productos no agrícolas durante un periodo de 15 años, que comenzó en 1993.

¹⁷⁸ Vid. Declaración de la Asociación de las Naciones Unidas del Sureste Asiático (ASEAN), adoptada en Bangkok, el 8 de agosto de 1967. Sobre esta cuestión, vid. HERNANDEZ, C. G., "The new security environment in the Asia Pacific", en *The Indonesian Quarterly*, 33 (2005) 1, pp. 50-60 y TOUCHÉ, V. A., "Die Umweltpolitik der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) vor dem Hintergrund der fortschreitenden Umweltzerstörung", en *Asien*, (1998) 67, pp. 31-52.

bienestar de la población. Como objetivos regionales se persigue promover el desarrollo económico, social y cultural; promover la estabilidad política y económica y servir de foro para la resolución de diferencias intra-regionales¹⁷⁹.

La ASEAN fue pionera en el tratamiento de las cuestiones ambientales y ya en el año 1977 las mismas se aglutinaban en la realización de programas ambientales, como ASEP-I y ASEP-II. En este sentido, se realizaron diversas Reuniones Ministeriales sobre Medio Ambiente con los objetivos principales de armonizar normas ambientales nacionales, incentivar el cumplimiento de los tratados ambientales internacionales y la firma de numerosos acuerdos ambientales sobre materias específicas. De entre las actividades de la ASEAN, en el ámbito del desarme nuclear, destacar la adopción del Tratado de Bangkok de 1995 sobre la zona libre de armas nucleares en el Sudeste Asiático¹⁸⁰ y, en el ámbito ambiental, su participación en mayor o menor grado en asuntos relacionados con la seguridad de los productos químicos, sobre todo, en cuestiones pertinentes al Convenio de Rotterdam, mediante la creación de un grupo de trabajo sobre los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente que se reúne todos los años. En cooperación con la secretaría de la ASEAN, la reunión del grupo de trabajo, celebrada en mayo de 2005, se prolongó un día más para examinar el estado de la aplicación del Convenio de Rotterdam, dar seguimiento a los cursos prácticos regionales sobre la aplicación de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam celebrados con anterioridad y determinar las posibilidades de seguir cooperando. El grupo de trabajo acordó que su función primordial y la función de la secretaría de la ASEAN en relación con la aplicación del Convenio de Rotterdam consistiría en proporcionar un mecanismo para el intercambio de información sobre el estado de la ratificación y aplicación entre los miembros de la ASEAN. También acordó que se siguieran realizando esfuerzos para crear conciencia acerca de la importancia de la ratificación del Convenio de Rotterdam a los más altos niveles de la ASEAN (por ejemplo, entre los funcionarios de más alto nivel de la ASEAN encargados del medio ambiente y los participantes en la reunión ministerial de la ASEAN sobre el medio ambiente). Los países deberían

¹⁷⁹ Países miembros de la ASEAN (fecha de ingreso): Indonesia (1967), Malasia (1967), Filipinas (1967), Singapur (1967), Tailandia (1967), Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos (1997), Myanmar (1997), Camboya (1999).

¹⁸⁰ Mediante este Tratado se crea la "Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático". Este Tratado también se complementa con un Protocolo Adicional destinado a ser suscrito por las grandes potencias nucleares. Sin embargo, éste es el único Protocolo Adicional al Tratado de Bangkok en tanto que en esa región geográfica no se presenta la figura de los Estados que tienen territorios bajo su jurisdicción en el área de adscripción. Sobre esta cuestión consultar a PIGRAU SOLÉ, A., *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 135-148.

dirigirse directamente a la secretaría del Convenio de Rotterdam para pedir asistencia con miras a la ratificación o aplicación del Convenio.

El Banco de Desarrollo Asiático empezó a integrar las consideraciones ambientales en su proceso de adopción de decisiones, así como también la Asociación de Cooperación Regional del Sudeste Asiático (SAARC). Las organizaciones regionales en Oceanía son más activas, como la Comisión del Pacífico Sur, que ha promulgado dos tratados para la protección de los recursos naturales¹⁸¹. En las reuniones anuales del Foro del Pacífico Sur se tratan cuestiones ambientales tanto a escala regional como internacional y a través de su actividad, por ejemplo, se adoptó el Tratado de Rarotonga relativo a la zona libre de armas nucleares de 1985¹⁸².

II. EL SUJETO ACTIVO DEL CONTROL DE LOS TRATADOS MULTILATERALES DE MEDIO AMBIENTE

La atribución de funciones de control se puede producir a favor de las instituciones estatales, de las instituciones internacionales preexistentes y a las instituciones internacionales creadas *ad hoc*.

La multiplicidad de sujetos activos del control parece responder, por una parte, a una exigencia de procurar salvaguardar los intereses y el prestigio de los Estados sometidos a control frente a una función internacional susceptible de perjudicar la permanencia del Estado sometido a control en el círculo de Estados que han dado vida al tratado constitutivo del órgano de control. Y por otra parte, los organismos internacionales encargados de llevar a cabo la función de control poseen, normalmente, la capacidad para poder adoptar actos, con determinadas consecuencias jurídicas, dirigidos a los sujetos controlados.

A) La atribución de funciones de control a las instituciones estatales

En este apartado relativo a la atribución de funciones de control a las instituciones estatales es necesario diferenciar entre el control de cada Estado sobre actividades en el propio territorio o bajo la propia jurisdicción, del control de cada Estado sobre actividades de otros Estados.

En primer lugar, es preciso considerar el control de cada Estado sobre actividades en el propio territorio o bajo la propia jurisdicción, que es inherente a

¹⁸¹ La Convención Apia, de 12 de junio de 1976, relativa a la conservación de la naturaleza en el Pacífico Sur y la Convención de Noumea, de 24 de noviembre de 1986, relativa a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente de la Región del Pacífico Sur, 26 *ILM* 38 (1987).

¹⁸² *Vid.* THAKUR, R., "The Treaty of Rarotonga: The South Pacific Nuclear-Free Zone", en PITT, D., THOMPSON, G. (ed.), *Nuclear-Free Zones*, New York: Croom Helm, 1987, pág. 26.

la aplicación y al cumplimiento de cualquier obligación (consuetudinaria o convencional) en materia ambiental y se da siempre, tanto si está implícito, como si, como sucede cada vez más, se prevén los mecanismos en el tratado internacional, a través de la designación de autoridades nacionales de control, del establecimiento de sistemas de registro o inventario de actividades o sustancias y de la articulación de sistemas de autorización administrativa para realizar determinadas actividades (vertidos, emisiones, movimientos transfronterizos de especies o de productos ...). Se constata, en este sentido una tendencia a restringir la discrecionalidad del Estado al fijarle como ha de ejercer el control sobre las actividades que se desarrollan en su propio territorio o bajo su jurisdicción¹⁸³.

Respecto a esta primera categoría de control, el reservado a los Estados¹⁸⁴ se puede citar, entre los convenios más antiguos, la Convención de Londres relativa a la preservación de la fauna y flora en su estado natural, de 8 de noviembre de 1933, la cual establece que cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias para controlar y regular en su correspondiente territorio la importación, exportación y el tráfico y estas medidas se informarán al gobierno del Reino Unido. También así establece el artículo VII y IX de la Convención de Washington sobre la protección de la naturaleza y sobre la preservación de la vida salvaje en el hemisferio oeste, de 12 de diciembre de 1940

La función de control estatal en materia ambiental ha persistido a lo largo de la evolución del Derecho internacional del medio ambiente, a pesar de que este ordenamiento intente alcanzar un equilibrio entre intereses económicos y ambientales. De una parte, y como consecuencia del intento de los Estados de gestionar sus intereses particulares frente a los intereses ambientales compartidos, persiste la resistencia de los Estados a atribuir esta actividad de control a órganos internacionales. De otra parte, se entiende que la incidencia de los problemas ambientales en la actividad humana puede controlarse mejor desde instancias más próximas a la actividad que se desarrolla en un determinado Estado. Consecuente y de acuerdo con los artículos 7 y 8 de la Resolución de 4 de septiembre de 1997 del Instituto de Derecho Internacional, titulada “L’ environnement”¹⁸⁵ si, a través de

¹⁸³ Esta necesidad es mucho más acuciante en el ámbito de la protección del medio ambiente por aplicación del principio de prevención vinculado con el principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al medio ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional. El cumplimiento del deber de prevenir consiste en actuar con la debida diligencia. Ver el texto del laudo arbitral de 1938 y de 1941, junto con el texto del acuerdo de arbitraje de 1935 en *Recueil des Sentences arbitrales (RSA)*, Nations Unies, vol. III, pp. 1906-1982.

¹⁸⁴ En estos casos, el tratado no realiza una atribución de la actividad de control, sino que más bien los Estados se reservan esta actividad para desarrollarla en un ámbito interno. Es decir, por una parte se establecen objetivos comunes, que se logran en el ámbito interno, bajo la supervisión del Estado.

¹⁸⁵ Con la consiguiente limitación del principio de prevención. Es decir, que el Estado debe asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen un daño. *Vid.*

los mecanismos de control que están a disposición de un Estado se detecta cualquier posible riesgo para la protección ambiental resultantes de las actividades realizadas en su territorio o bajo su tutela debe facilitar toda la información necesaria a los Estados implicados o, en determinados casos, al resto de Comunidad internacional.

De esta manera, se ha desarrollado, en el ámbito de las convenciones internacionales más recientes en materia ambiental, la figura de las “autoridades estatales competentes”, las cuales se erigen como control, establecido por una norma internacional, y atribuido a una autoridad estatal¹⁸⁶. En efecto, cada Parte contratante designará una autoridad o autoridades apropiadas para, generalmente, expedir permisos especiales para la realización de una determinada actividad; para expedir permisos generales; para llevar registros de tales actividades; vigilar y controlar individualmente o en colaboración con otras Partes y con Organizaciones Internacionales competentes las condiciones de la realización de estas actividades¹⁸⁷; o también para el desempeño de funciones administrativas¹⁸⁸. Para el ejercicio de estas facultades de aplicación y de control, las Partes procurarán los recursos suficientes para desempeñar eficazmente su labor¹⁸⁹.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, “L’ environnement”, Resolución de 4 de septiembre de 1997, artículo 6, Octava Comisión, L. FERRARI BRAVO, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998. Y también, TAMÁS, A., “Global Environmental Law Institutions: Purposes and Reality”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 678-681.

¹⁸⁶ Por ejemplo, el Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1975); o también, el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; o, la Convención de Helsinki sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992; o, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998; o también, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, hecho en Montreal, el 29 de enero de 2000.

¹⁸⁷ Este es el caso, por ejemplo, del Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, cuyo artículo 6 establece que cada Parte contratante designará una autoridad o autoridades apropiadas para: “a) Expedir los permisos especiales que se requerirán previamente para el vertimiento de materias enumeradas en el anexo II y en las circunstancias previstas en el apartado 2 del artículo 5; b) Expedir los permisos generales que se requerirán previamente para el vertimiento de todas las demás materias; c) Llevar registros de la naturaleza y las cantidades de todas las materias que se permita verter, así como del lugar, fecha y método del vertimiento; d) Vigilar y controlar individualmente o en colaboración con otras Partes y con Organizaciones Internacionales competentes las condiciones de los mares para los fines de este Convenio”.

¹⁸⁸ Así, el artículo 4 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998, que establece la designación de autoridades nacionales para el desempeño de las funciones administrativas requeridas por el Convenio.

¹⁸⁹ Así lo expresa, por ejemplo, el artículo 4.2 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998.

Esta delegación¹⁹⁰ desde un tratado internacional a los Estados se debe a la imposibilidad de controlar las actividades que se suceden en el ámbito interno de un Estado, el cual se erige como único responsable internacional de las actividades que se llevan a cabo en su territorio y por sus nacionales, sobre las cuales el Derecho internacional sólo puede incidir indirectamente, por ser competencia soberana de los Estados. Por lo tanto, en el control de esas actividades establecidas convencionalmente, será necesaria la existencia: por una parte, del elemento territorialidad o nacionalidad, para establecer el vínculo de estatalidad y poder activar el control de las correspondientes “autoridades nacionales”¹⁹¹; y por otra, del elemento finalista, es decir, la necesidad del establecimiento de estas autoridades estatales de referencia para cumplir con los objetivos establecidos en el tratado internacional en el que el Estado es Parte¹⁹².

En otros tratados internacionales sobre protección ambiental, no sólo se prevé la posibilidad de establecer autoridades estatales para la emisión de determinados permisos, sino que también se permite la posibilidad de establecer autoridades científicas estatales¹⁹³. En otros casos el establecimiento de autoridades nacionales competentes no ha dirigido tanto al establecimiento de un

¹⁹⁰ En realidad, no se trata de una delegación o un traspaso de competencias, porque en este caso no estamos ante un control internacional, pero sí ante un control estatal con relevancia internacional. Es decir, los tratados que regulan estas autoridades lo que hacen es constatar la necesidad de que los Estados colaboren no sólo en un ámbito internacional, sino también en el ámbito interno, es decir, sobre las actividades de los individuos sometidos a la jurisdicción interna de un Estado, sobre las cuales se excluye la intervención de la jurisdicción internacional. Además, los Estados Parte en estos tratados no han procedido a la renuncia de esta competencia a favor de una institución internacional, por lo tanto la expedición de determinados permisos para llevar a cabo determinadas actividades nocivas para el ambiente se someten a la discreción única y exclusiva de estas autoridades estatales. El único límite al respecto es la necesidad de transmitir la información relativa a estas actividades a las instituciones convencionales pertinentes, que de hecho es de lo único que puede responder el Estado.

¹⁹¹ En este sentido, el Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias establece, naturalmente, que la expedición de estos permisos especiales o generales se procederá en relación con esas materias destinadas a ser vertidas que se carguen en su territorio o que se carguen en un buque o aeronave registrado o abanderado en su territorio, cuando la carga tenga lugar en el territorio de un Estado que no sea Parte del Convenio

¹⁹² Así lo establece, por ejemplo, el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, el artículo IX que establece que para llevar a cabo los fines del presente Convenio cada Parte designará las correspondientes autoridades estatales.

¹⁹³ Por ejemplo, el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, cuyo artículo I, punto f), define “autoridad científica” como la autoridad científica nacional designada de conformidad con el artículo IX; en el punto g) del mismo artículo entiende por “autoridad administrativa”, la autoridad administrativa nacional designada de acuerdo con el artículo IX. El artículo IX establece que para llevar a cabo los fines del presente Convenio, cada Parte designará: una o más Autoridades Administrativas competentes para conceder permisos o certificados en nombre de dicha Parte; y una o más Autoridades Científicas.

control de ámbito interno, sino como autoridad de referencia nacional para el establecimiento de contactos internacionales o el intercambio de informaciones¹⁹⁴.

Generalmente, por razones de publicidad y seguridad jurídica, los Estados, al depositar su instrumento de prestación del consentimiento, comunicarán al Gobierno Depositario el nombre y la dirección de la Autoridad Administrativa autorizada para comunicarse con las otras Partes y con la Secretaría. Cualquier cambio en las designaciones o autorizaciones previstas será comunicado a la Secretaría por la Parte correspondiente, con el fin de que sea transmitido a todas las demás Partes. Además, a solicitud de la Secretaría del tratado o de cualquier Autoridad Administrativa designada, la Autoridad Administrativa designada de una Parte transmitirá modelos de sellos u otros medios utilizados para autenticar permisos o certificados¹⁹⁵.

No obstante, la progresión en materia ambiental es positiva en el sentido que los tratados internacionales de protección ambiental más recientes y con objetivos ambientales comunes y globales sustituyen este control con relevancia internacional en manos de los Estados, por el control internacional independiente llevado a cabo por órganos convencionales subsidiarios, de carácter científico – tecnológico o de ejecución¹⁹⁶.

En segundo lugar está el control del Estado sobre actividades de otros Estados. En general, esta figura de control internacional no es muy frecuente, puesto que el control internacional será llevado a cabo por quién también, a su vez, puede ser el destinatario de la actividad de control. Siendo a la vez objeto del control internacional y sujeto del control de la observancia de las normas jurídicas convencionales por parte de otros Estados, puede ponerse en entredicho la imparcialidad e independencia de juicio, que indudablemente contribuye a la eficacia del control y que, naturalmente, caracteriza al órgano de control.

¹⁹⁴ Este es el caso del artículo 17 del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, hecho en Helsinki, el 17 de marzo de 1992. Este precepto hace referencia a la posibilidad de que cada Parte designe o establezca una o más autoridades competentes a efectos de este Convenio. Sin perjuicio de otros arreglos en el ámbito bilateral o multilateral, cada Parte designará o establecerá un punto de contacto a efectos de notificaciones sobre accidentes industriales y un punto de contacto a efectos de la asistencia mutua. El Convenio recomienda que estos puntos de contacto fueran los mismos en ambos casos.

¹⁹⁵ *Vid.* El artículo IX, puntos 2, 3 y 4 del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres.

¹⁹⁶ En este sentido, el órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico y el órgano subsidiario de ejecución, regulados en los artículos 9 y 10, respectivamente, de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecho en Nueva York, el 9 de mayo de 1992. Si bien las funciones de estos órganos no se equiparan al de las autoridades estatales, por tener éstas una naturaleza nacional y no internacional, llevan a cabo una función de transmisión de información, asesoramiento, evaluación e investigación muy importante y valiosa para la aplicación de la Convención de los Estados en vías de desarrollo.

Un ejemplo de esta clase de control, en manos de los Estados y que se lleva a cabo sobre otros Estados, es el Tratado sobre la Antártida, de 1 de diciembre de 1959. En el artículo 7 de este Tratado se establece que, cada Parte contratante, mencionada en el Preámbulo del Tratado¹⁹⁷, así como cualquier otro Estado interesado directamente en la utilización de la Antártida, tendrá derecho a designar observadores para llevar a cabo funciones de inspección en todas las regiones de la Antártida¹⁹⁸, con el fin de promover los objetivos y asegurar la aplicación de las disposiciones del Tratado. Lo dispuesto en el Tratado de la Antártida, en relación con la atribución de las funciones de control al Estado, viene justificado por varios motivos: por una parte, la vasta región objeto de inspección ha disuadido la constitución de un organismo de inspección unitario, eventualmente independiente de las Partes; este organismo, de hecho, habría tenido que asumir una competencia excesiva y de difícil desarrollo¹⁹⁹. La posibilidad de que cada Estado proceda por cuenta propia a supervisar la correcta aplicación del Tratado comporta, de hecho, una multiplicación de órganos de inspección y una mayor difusión del control. Por otra parte, porque cada Estado contratante tiene un interés especial en que ningún

¹⁹⁷ En virtud de la combinación de lo dispuesto en el artículo VII, párrafo 1, y en el artículo IX, párrafo 2, pueden participar en el control otros Estados firmantes del Tratado, y mencionados en el preámbulo, es decir, los gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, la República Francesa, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la Unión del África del Sur, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, además de otros Estados que se adhieran con posterioridad y demuestren un interés en la Antártida mediante la realización en ella de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica. *VID. DUPUY, R. J., "Le traité sur l'Antarctique", en Annuaire Français de Droit International, 1960, pp. 126 y ss.*

¹⁹⁸ Es preciso señalar que cualquier Estado autorizado a ejercer el control, puede designar como "observador" todas las personas que considere necesarias: el Tratado no especifica ni el número de observadores ni los requisitos que deben reunir. El artículo VII, párrafo 1 se limita a establecer que los observadores serán nacionales de la Parte contratante que los designa. Sus nombres, continua la redacción del artículo, se deberán comunicar a cada una de las demás Partes contratantes que tienen derecho a designar observadores y se les dará igual aviso cuando cesen en sus funciones de control de la Antártida. El artículo VIII, párrafo 1, establece que los observadores y las personas que los acompañan, responden ante el Estado del cual son nacionales, por los actos y omisiones resultantes del ejercicio de sus funciones. Sobre esta cuestión, *VID. MOUTON, "The International Regime of the Polar Regions", en Recueil des Cours, RCADI, vol. III, 1962, pp. 259-269.*

¹⁹⁹ El artículo IX del Tratado en cuestión establece que los representantes de las Partes contratantes, nombradas en el preámbulo, y no todas aquellos Estados Parte interesados en la Antártida, se reunirán, en intervalos regulares y en lugares apropiados, con el fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del Tratado en cuestión. Las recomendaciones de este "órgano", para producir efectos, deberán ser aprobadas por todos los Estados componentes del "órgano". Esto significa que cuando se detecte una infracción del Tratado, por parte de un Estado contratante, para que este "órgano" en cuestión pueda constatar, oficialmente, tal ilícito y formular una recomendación al respecto, es necesario el asentimiento del Estado que, siendo responsable de la violación, será el destinatario de la recomendación. La inidoneidad de este sistema hace cuestionar la eficacia del instrumento de control para la salvaguardia del cumplimiento de las normas materiales contenidas en el Tratado. Al respecto *VID. DUPUY, R. J., "Le traité sur l'Antarctique", cit. supra, pp. 126-129; también, HAYTON, "The Antarctic Settlement of 1959", en American Journal of International Law, 1960, pp. 364 y ss.; TAUBENFELD, "A Treaty for Antarctica", en International*

otro Estado Parte infrinja la norma material del Tratado, de manera que el control llevado a cabo por los Estados directamente interesados en el uso de la Antártida constituye una garantía para los demás Estados contratantes, que están interesados por la correcta aplicación del Tratado. Otro motivo por el cual se ha querido asignar la competencia de control a los Estados contratantes reside en el extraordinario relieve político que reviste el Tratado y la necesidad de la correcta observación de su contenido material. En relación con esta cuestión, los Estados tienen un interés especial y directo en que exista un equilibrio constante, el cual viene proporcionado por el Tratado Antártico. Estas razones vienen, por lo tanto, a justificar, en el caso concreto de la Antártida, la atribución de las funciones de control a los Estados²⁰⁰.

En este sentido es importante señalar el carácter significativo del poder de control que se atribuye a los Estados Parte sobre las actividades de otros Estados en los tratados internacionales en materia medioambiental. *A priori*, este poder no puede ser calificado como una función de control internacional *strictu sensu*, al menos si se recurre a la noción restringida de control internacional, es decir, la noción consistente en la atribución de funciones de control a un sujeto internacional, investido, contemporáneamente, de un poder o de una facultad y de un deber de atenerse al ejercicio del poder o de la facultad. Este deber, cuya imposición asegura que el ejercicio de otra situación jurídica subjetiva, ha de responder al interés prevalente de otro sujeto o al interés de la colectividad como tal²⁰¹. En el presente supuesto, la atribución del poder de control no va

Conciliation, 1961, n.º 531, pp. 286-289; y HANESSIAN, "The Antarctic Treaty", en *International and Comparative Law Quarterly*, 1960, pp. 473 y ss.

²⁰⁰ Esta atribución de las funciones de control a los Estados Parte también se establece en el Tratado sobre los principios que han de regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluidos la luna y otros cuerpos celestes, Londres, Moscú y Washington, de 27 de enero de 1967. En este Tratado se prevén dos formas de control que pueden ser ejercidos por los Estados Parte individualmente, es decir, la observación (art. 10) y la inspección (art. 12). Sobre esta cuestión, *vid.* POULANTZAS, "The Outer Space Treaty of Jan. 27, 1967; A Decisive Step towards Arms Control, Demilitarization of Outer Space and International Supervision", en *Revue Hellénique de Droit International*, 1967, pp. 71-83. Es necesario añadir que además se prevé una forma de control "social" o "colectivo" en el artículo 11 del Tratado en cuestión, consistente en la transmisión de información sobre las actividades espaciales por parte de los Estados Parte al Secretario General de la ONU y la difusión de la información por parte del órgano receptor. Otro ejemplo, lo constituye el Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques, cuyo artículo 5 hace referencia a la expedición de certificados por la autoridad de una Parte en el Convenio y a posibilidad de que todo buque obligado a poseer un certificado de conformidad con lo dispuesto en las Reglas estará sujeto, mientras se halle en puertos o terminales mar adentro bajo la jurisdicción de una Parte, a la inspección de funcionarios debidamente autorizados por dicha Parte. Esta inspección se limita a la verificación de la posesión de este certificado, de manera que si el buque no lleva el certificado válido, la Parte que efectúe la inspección tomará las medidas necesarias para que el buque no se haga a la mar hasta que pueda hacerlo sin amenaza irrazonable de dañar el medio marino.

²⁰¹ La aportación doctrinal sobre la concepción de "función" es diversa. Hay autores como S. ROMANO, que entienden que función "...es el poder que se ejerce no para un interés propio, o al menos exclusivamente propio, sino para un interés ajeno o para un interés objetivo... Es un carácter propio de la función el de ser, al mismo tiempo, libre y vinculante. Es libre, en tanto que, como todo poder, implica

acompañada, evidentemente, de la imposición de un deber, y por esto, como ya se ha mencionado, no se puede decir que cada Estado titular de este poder, esté investido de una verdadera y propia “función de control”²⁰². En el caso del Tratado Antártico y del Tratado sobre el espacio ultraterrestre, la atribución de poder de control presenta un rasgo bastante relevante y característico consistente en que el poder venga conferido solamente porque el destinatario, al ejercerlo, persigue un interés propio. De hecho el control previsto en los dos tratados en cuestión, viene ejercitado por el Estado que no es titular exclusivo de un interés propio, sino, simultáneamente, de un interés propio y de un interés colectivo de Estados, es decir, el grupo de Estados Parte en los respectivos tratados internacionales. Es evidente que la actividad de observancia de un tratado internacional por parte de un Estado, ejercitado por otro Estado, satisface la exigencia de todos los Estados contratantes, los cuales tienen interés en que el tratado sea respetado y observado.

En todo caso, se puede mencionar algún caso en que la atribución del poder de control a un Estado está justificada, a diferencia de las hipótesis examinadas hasta ahora, por la circunstancia en que el interés del Estado en cuestión no se relacione, directamente, con la actividad de otro sujeto internacional sujeta a control, sino que este Estado, ajeno a la tutela de intereses de otros, disfruta de una posición de imparcialidad que legitima el hecho de haber sido investido del poder de control²⁰³. Un ejemplo de esta situación, lo proporciona el Reglamento de ejecución de la Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, de 14 de mayo de 1954. Este Reglamento confiere la competencia de supervisar la observancia de la Convención, no a un organismo internacional, sino a las “Potencias protectoras” de cada una de las partes

siempre una cierta esfera en la cual la voluntad del sujeto debe determinarse *per se*. Es vinculante, sea negativamente, en tanto que no se puede extralimitarse, sea positivamente, en tanto debe ejercerse, cuando y como lo requiera el interés público por el cual se había constituido tal poder”. *Vid.* ROMANO, S., *Principi di Diritto costituzionale generale*, Milano, 1946, p. 111 y para una mayor precisión del concepto, *vid.* MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1969, pp. 176 y 244. Otros autores adoptan una concepción más amplia, como por ejemplo, BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1958, pp. 20-21 y *idem*, “Per un’interpretazione funzionale del diritto internazionale”, en *Annuario di diritto internazionale*, 1965, pp. 38-39.

²⁰² Al respecto, consultar CASSESE, A., *Il controllo internazionale. Contributo alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 77 y ss.

²⁰³ Un ejemplo de esta situación, y fuera del ámbito de la protección internacional del medio ambiente, son las cuatro Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, que contienen una disposición, atribuyendo a las Potencias protectoras (es decir, los Estados neutrales encargados de alguna de las partes beligerantes de salvaguardar sus intereses) la competencia de vigilar la correcta aplicación de estas Convenciones. *Vid.* el artículo 8, por ejemplo, de la Convención sobre heridos y enfermos de fuerzas armadas en la guerra terrestre y de la Convención sobre heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en conflicto naval; y el artículo 8 y 126 de la Convención sobre los prisioneros de guerra y el artículo 9 de la Convención sobre los civiles. Sobre esta cuestión, *vid.* DE LA PRADELLE, “Le contrôle de l’application des conventions humanitaires en cas de conflit armé”, en *Annuaire français de droit international*, 1956, pp. 343-352; y, también, STORDET, “Les Conventions de Genève de 1949: le problème du contrôle”, en *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1951, pp. 695 y ss.

beligerantes²⁰⁴. En este caso, el hecho que los Estados ejerzan el control, exclusivamente, en interés de terceros Estados induce, por otra parte, a observar que, a diferencia de la hipótesis anterior, cada Estado controlador ha sido investido con una función, aunque el establecimiento del poder - deber de control no opere directamente en esta Convención.

B) La atribución de funciones de control a las instituciones internacionales preexistentes

La atribución de control internacional a organismos e instituciones internacionales constituye la categoría de atribución más amplia y diversa. Esta atribución de las funciones de control a entes internacionales puede producirse a favor de una nueva institución convencional creada por los Estados a través de la conclusión de un tratado internacional en materia ambiental y que va a ser objeto de estudio en el apartado siguiente²⁰⁵; a favor de un ente internacional preexistente (una organización internacional o un órgano de una organización internacional), al que el tratado internacional en materia ambiental atribuye dichas funciones; y a favor de un nuevo órgano internacional creado por un tratado internacional ambiental y que se inserta dentro la estructura de una organización internacional preexistente. Dos aspectos bastante característicos de los entes u órganos investidos de la función internacional de control son que en los tres casos la fuente de atribución del control internacional ambiental es un tratado internacional y que la norma convencional asigna a un único ente o a un único órgano la competencia de vigilar la adecuación a un determinado tratado²⁰⁶.

²⁰⁴ El artículo 21 de la Convención establece que cada potencia protectora designará su delegado de entre los miembros de su personal diplomático y consular, con el consenso del Estado sobre el cual se llevará a cabo la actividad de control. Sobre este tema, *vid.* por ejemplo a STREBEL, “Die Haager Konvention zum Schutze der Kulturgüter im Falle eines bewaffneten Konfliktes vom 14 Mai 1954”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1955-56, pp. 68-69 y a NAHLIK, “La protection internationale des biens culturels en cas de conflict armé”, en *Recueil des Cours*, RCADI, vol. I, 1967, pp. 134 y ss.

²⁰⁵ Respecto a esta primera posibilidad de atribución de las funciones de control, es bastante frecuente que los Estados, a través de la conclusión de un acuerdo internacional ambiental, establezcan instituciones internacionales con carácter permanente y les asignen, entre otras, la competencia de vigilar la correcta aplicación del acuerdo internacional. En este caso, el tratado internacional en materia ambiental constituye no sólo la fuente de atribución de funciones de control, sino también la fuente de constitución de la institución de control.

Por ejemplo, el Convenio de París de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, en sus artículos 15 y 16 establecen la creación de una Comisión, compuesta por representantes de cada una de las Partes contratantes, con el fin principal de supervisar la aplicación del presente Convenio.

²⁰⁶ Si bien en un tratado internacional de protección ambiental pueden coexistir diferentes mecanismos de control, el ejercicio de cada uno de ellos se atribuye, exclusivamente, a un ente internacional. Es decir, no hay una compartimentación del ejercicio del control.

En primer lugar, los Estados, a través del acuerdo internacional ambiental, establezcan y atribuyan esta función de supervisar el respeto de dicho acuerdo a un ente internacional preexistente, porque, precisamente éste posee una competencia específica en la materia que regula el tratado, cuya aplicación y cumplimiento se trata de vigilar, y porque se presenta, particularmente, como la más idónea para llevar a cabo esta función de control. Es más, en caso que el acuerdo objeto de supervisión haya sido, materialmente, elaborado por los órganos de la organización en cuestión, o haya sido sometida a su consideración, parece lógico y oportuno, que el mismo ente que ha presidido la creación de un determinado tratado internacional y que es competente en la materia en cuestión, vigile su observancia. La atribución a un ente internacional preexistente puede realizarse a favor de una organización internacional, a uno de sus órganos en concreto, por tener cierta vinculación o implicación con el sector ambiental objeto del tratado internacional²⁰⁷.

Como segunda posible atribución, los Estados Parte en un tratado internacional pueden decidir la creación de un nuevo órgano internacional para la supervisión de la correcta aplicación de las disposiciones convencionales, pero en el marco de una organización preexistente. Este es pues, un modelo mixto de atribución a un organismo internacional²⁰⁸.

²⁰⁷ Por ejemplo, algunos otros tratados internacionales medioambientales encargan a organismos preexistentes la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones, por ejemplo, el Convenio de Bruselas, de 29 de noviembre de 1969, sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, que atribuye la supervisión de la correcta aplicación del Convenio a la Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima. También este es el caso de, por ejemplo, la Convención MARPOL asignó a la Organización Marítima Internacional varias funciones relacionadas con el cumplimiento de sus disposiciones (recepción de información de los gobiernos sobre posibles violaciones de la Convención, presentación de informes sobre incidentes relativos a sustancias peligrosas, etc.). Por ejemplo, la Convención sobre la seguridad nuclear de Viena de 1994. Esta Convención no crea, deliberadamente, alguna institución nueva, y confía su secretaría al Organismo Internacional de la Energía Atómica. La Convención de Viena de 1994 prevé la reunión regular de las Partes contratantes, pero obviando cualquier tentativa de institucionalización. Por este motivo, la Convención de Viena de 1994 regula estas reuniones con letras minúsculas. *Vid.* REYNERS, P., “La Convention sur la sécurité nucléaire”, en VV.AA., *Vers l’application renforcé du droit international de l’environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, *op. cit.*, pp. 38-42. También la Convención sobre la seguridad nuclear de Viena de 1994 que no crea, deliberadamente, alguna institución nueva, y confía su secretaría al Organismo Internacional de la Energía Atómica. La Convención de Viena de 1994 prevé la reunión regular de las Partes contratantes, pero obviando cualquier tentativa de institucionalización. Por este motivo, la Convención de Viena de 1994 regula estas reuniones con letras minúsculas. *Vid.* REYNERS, P., “La Convention sur la sécurité nucléaire”, en VV.AA., *Vers l’application renforcé du droit international de l’environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, *op. cit.*, pp. 38-42.

²⁰⁸ Por ejemplo, la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 16 de noviembre de 1972, cuyo apartado III (artículos 8-14), establece la creación del “Comité intergubernamental de protección del Patrimonio mundial cultural y natural”, en el marco de una organización internacional preexistente, en este caso, la UNESCO.

El recurso a un nuevo órgano que se integra en una organización internacional preexistente parece ser adecuado por el hecho que tales órganos, sobre todo cuando no se constituyen por representantes de los Estados, resultan más idóneos que cualquier Estado Parte tomado individualmente, para llevar a cabo la función internacional de control del respeto del tratado en cuestión. Y aunque no esté, directamente, implicado en la norma material del tratado, resulta técnicamente “liberado” de la exigencia de salvaguardar la soberanía y el prestigio de los Estados Parte²⁰⁹, y puede proceder, consecuentemente, con una mayor independencia de juicio. Además, el recurso a un órgano de una organización internacional permite evitar el coste institucional y burocrático que representa la creación, para cada tratado internacional, de un órgano de control. La racionalización institucional, a la cual se hará referencia más adelante, permite reducir la proliferación de entes internacionales, que evidentemente, es perjudicial, ya sea por la consiguiente interferencia *ratione materiae* o ya sea por el coste económico que deberían asumir los Estados interesados²¹⁰.

En todos los casos, la composición de los entes internacionales investidos de la función de control, puede clasificarse en tres categorías: según si se componen de individuos independientes de los Estados, de representantes de los Estados o una combinación de ambos. Sin embargo, la composición más habitual de las instituciones internacionales preexistentes con atribuciones de control consiste en un grupo de individuos que actúan a título independiente. Ésta suele ser la composición de órganos internacionales de expertos, en el ámbito de las organizaciones internacionales y también en el de las organizaciones no gubernamentales. La atribución y la composición se encuentran en estrecha relación con las necesidades que requiere el ejercicio del control; generalmente, se trata del control de actividades o comportamientos que requiere la supervisión de expertos técnicos y científicos. Este tipo de órganos garantizan, en principio, mejor que los formados por representantes estatales, una observación objetiva e independiente, a la vez que técnicamente cualificada²¹¹. No obstante, como se

²⁰⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* MANIN, A., “De quelques autorités internationales indépendantes”, en *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 229-259; y VAN DER VYVER, J. D., “State Sovereignty and the Environment in International Law”, en *The South African Law Journal*, vol. 109, 1992, pp. 472-495.

²¹⁰ *Vid.* DUPUY, P. M., “L’action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l’environnement”, en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, ed. Martinus Nijhoff, ACIDI, Dordrecht, 1998 y también, VALTICOS, N., “L’action des organisations internationales, le contrôle”, en *ibidem*, pp. 332-353.

²¹¹ *Vid.* VIGNES, “Procédures internationales d’enquête”, en *Annuaire français de droit international*, 1963, pp. 438-459. Como ejemplos de esta situación, es la “Comisión de expertos para la aplicación de la Convención y recomendaciones de la Organización internacional del Trabajo” o el “Órgano internacional para el control de los estupefacientes”, previsto en la Convención Única sobre los Estupefacientes.

analizará más adelante, en materia de protección internacional del medio ambiente no es la composición más común del órgano de control²¹².

Menos numerosos, por los motivos contrarios a los que se utilizaban para justificar la difusión de órganos de control compuestos por individuos, son los entes internacionales compuestos por Estados²¹³. También se observan órganos de control con una composición mixta, con representantes de los Estados y con representantes a título individual, ajenos a la voluntad estatal. Estos órganos llevan a cabo la función de control de forma bastante eficaz, gracias, precisamente a esta composición mixta. Al respecto, conviene remarcar, sobre todo, el dinamismo e incidencia que aporta a la actividad de control de estos órganos, el hecho que en su seno participen, en la función de control, individuos que, por regla general, son titulares de intereses distintos a los de los Estados sometido a la actividad de control, poniendo de manifiesto eventuales transgresiones estatales de las normas o de otros cánones de valoración sobre los cuales opera el control y que en otros contextos, por ejemplo en una composición, únicamente, gubernamental, la transgresión sería de más difícil identificación²¹⁴. Por otra parte, la presencia, en el

²¹² Quizás los órganos de control más parecidos sean, por ejemplo, la Comisión creada por el artículo 10 del Convenio OSPAR de 1992, para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste. Sin embargo, si bien la composición de la Comisión, de acuerdo con este Convenio, está formada por expertos, estos son, formalmente, representantes de los Estados. Por lo tanto, en su labor de supervisar la aplicación del Convenio, no se encuentra desvinculada de las influencias de los Estados Parte. Este también es el caso de la Comisión Internacional de la pesca de la Ballena, establecida por la Convención Internacional para la regulación de la pesca ballenera, de 1946.

²¹³ Estos órganos con esta composición intergubernamental son habituales en el ámbito del uso pacífico de la energía nuclear. En este sentido, el Consejo gubernamental previsto por el artículo VI del Tratado constitutivo de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, el cual tiene atribuidas las funciones del artículo XII del Tratado, entre ellas, la de llevar a cabo el control internacional, a través de la actividad de inspección. En este mismo ámbito, existe el “Comité de Dirección” y la “Oficina de control” previstos en el artículo 7 de la Convención para el establecimiento de un control de seguridad en el ámbito de la energía nuclear. El primer órgano se compone por todos los Estados miembros de la OCDE que hubieran participado en la decisión constitutiva de la Agencia Europea de la Energía Nuclear; y el segundo, esta compuesto por los Estados Parte en la Convención antes mencionada. También, el “Comité Permanente” previsto en el artículo 13 del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio ambiente en Europa, se compone de los representantes de los Estados Parte en la Convención y abre la posibilidad de que cualquier otro Estado miembro del Consejo de Europa que no sea Parte en el Convenio participe, en sus reuniones, a través de la figura del observador.

²¹⁴ Por ejemplo, el “Comité Intergubernamental de protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural” previsto en el artículo 8 de la Convención para la protección del Patrimonio mundial cultural y natural, de 16 de noviembre de 1972 y que se compone de quince Estados Parte en la Convención, elegidos por los Estados Partes en ella, constituidos en Asamblea General durante las reuniones ordinarias de la Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Además, a las sesiones del Comité podrán asistir, a título consultivo, un representante del Centro Internacional de Estudios para la conservación y restauración de los bienes culturales (Centro Roma), un representante del Consejo internacional de monumentos y lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) y un representante de la Unión Internacional para la Conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN). Naturalmente, como se puede observar, la participación no se presenta en un estadio de igualdad, puesto que estos últimos representantes sólo conservan una participación de consulta. *Vid.* BERTHELOT, Y., “Are International Institutions in favour of

seno de estos órganos, de delegados estatales, como tales, tiende a hacer valer la exigencia y la preocupación de los Estados sometidos a control.

Las razones principales por las cuales los Estados atribuyen, en ocasiones, la función del control internacional a organizaciones preexistentes, con estructuras ya bastante complejas, antes que a un solo organismo, son evidentes: la pluralidad de entes controladores constituye una garantía porque el control resulta más extenso e imparcial. Naturalmente, la incisividad y objetividad del control será mayor en el caso en el que el complejo de los órganos de control comprenda un mecanismo constituido por individuos independientes, mientras que, tal y como se analizará a continuación, se atenúa sensiblemente la hipótesis en la que el órgano de control esté constituido por todos los Estados.

C) La atribución de las funciones de control a instituciones internacionales creadas *ad hoc*

En relación con funciones de control también es posible que los Estados, a través del acuerdo internacional ambiental, establezcan y atribuyan esta función de supervisar el respeto de dicho acuerdo a un ente internacional preexistente, porque, precisamente éste posee una competencia específica en la materia que regula el tratado, cuya aplicación y cumplimiento se trata de vigilar, y porque se presenta, particularmente, como la más idónea para llevar a cabo esta función de control. Es más, en caso que el acuerdo objeto de supervisión haya sido, materialmente, elaborado por los órganos de la organización en cuestión, o haya sido sometida a su consideración, parece lógico y oportuno, que el mismo ente que ha presidido la creación de un determinado tratado internacional y que es competente en la materia en cuestión, vigile su observancia. La atribución a un ente internacional preexistente puede realizarse a favor de una organización internacional o a uno de sus órganos en concreto, por tener cierta vinculación o implicación con el sector ambiental objeto del tratado internacional²¹⁵.

the Environment?" en CAMPIGLIO, L., y otros (ed.), *The Environment after Rio*, Graham & Trotman, London, 1994.

²¹⁵ Por ejemplo, algunos otros tratados internacionales medioambientales encargan a organismos preexistentes la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones, por ejemplo, el Convenio de Bruselas, de 29 de noviembre de 1969, sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, que atribuye la supervisión de la correcta aplicación del Convenio a la Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima. También este es el caso de, por ejemplo, la Convención MARPOL asignó a la Organización Marítima Internacional varias funciones relacionadas con el cumplimiento de sus disposiciones (recepción de información de los gobiernos sobre posibles violaciones de la Convención, presentación de informes sobre incidentes relativos a sustancias peligrosas, etc.). Por ejemplo, la Convención sobre la seguridad nuclear de Viena de 1994. Esta Convención no crea, deliberadamente, alguna institución nueva, y confía su secretaría al Organismo Internacional de la Energía Atómica. La Convención de Viena de 1994 prevé la reunión regular de las Partes contratantes, pero obviando cualquier tentativa de institucionalización. Por este

A pesar de las ventajas descritas a favor de una atribución convencional a una organización u órgano internacional, la opción de la atribución del control a instituciones convencionales *ad hoc* parece ser la triunfadora entre los acuerdos internacionales multilateral en materia ambiental. Esta opción es realmente más ventajosa para los Estados Parte, los cuales regulan el ejercicio de control sobre sus propias actividades y comportamientos, sin la necesidad de recurrir a instancias ajenas a la comunidad convencional. El resultado de esta opción es la proliferación institucional y el solapamiento material entre los diferentes tratados internacionales de protección ambiental.

En el ámbito del medio ambiente, los Estados prefieren atribuir la función de control a entes internacionales que presenten los siguientes caracteres: en primer lugar, entes que sean, estructuralmente, colegiados, evitando el recurso a organizaciones internacionales preexistentes y en segundo lugar, entes que sean instituidos para resolver la competencia limitada que tienen atribuida. En este sentido, los Estados son bastante sensibles a las presiones de diverso tipo que pueden ejercitarse sobre ellos, de manera que, de forma cautelar, y evitando el peligro de que estas presiones tiendan a invadir ciertos intereses, predisponen a tal fin, algunos entes, en los que puedan incidir y evitar posibles desequilibrios.

En efecto, los Estados que deciden dar vida a un mecanismo internacional de control prefieren establecer instituciones convencionales, antes que tener que recurrir a los órganos de las organizaciones internacionales preexistentes dotados de competencia en el sector que es objeto del control. Existen tres posibles motivos que justifican esta preferencia, además de algunas razones ya expuestas anteriormente: por una parte, no todos los Estados Parte en un tratado internacional, el cual contiene las normas materiales objeto de control, son miembros de la organización internacional, a cuyos órganos quiere atribuirse esta función de control: por lo tanto, si se quisiera atribuir la función de control, esta atribución podría presentar algún inconveniente, en cuanto a la participación de los Estados, (partes en el tratado, pero no miembros de la organización internacional preexistente), tanto en lo referente a la actividad de control y la composición del

motivo, la Convención de Viena de 1994 regula estas reuniones con letras minúsculas. Vid. REYNERS, P., "La Convention sur la sécurité nucléaire", en VV.AA., *Vers l'application renforcé du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, op. cit., pp. 38-42. También la Convención sobre la seguridad nuclear de Viena de 1994 que no crea, deliberadamente, alguna institución nueva, y confía su secretaría al Organismo Internacional de la Energía Atómica. La Convención de Viena de 1994 prevé la reunión regular de las Partes contratantes, pero obviando cualquier tentativa de institucionalización. Por este motivo, la Convención de Viena de 1994 regula estas reuniones con letras minúsculas. Vid. REYNERS, P., "La Convention sur la sécurité nucléaire", en VV.AA., *Vers l'application renforcé du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, op. cit., pp. 38-42.

órgano de control, como en la carga financiera que puede comportar esta actividad. En segundo lugar, la esfera subjetiva de los miembros de la organización es mucho más amplia, que la esfera subjetiva de los Estados contratantes destinatarios del tratado, cuya observancia se trata de supervisar. Esto significa que los Estados que no participan en el tratado, pero que son miembros de la organización internacional, pueden tomar parte en la actividad del órgano encargado del control o bien, pueden participar en la designación de los componentes de este órgano: este hecho puede interpretarse por los Estados parte en el tratado como una injerencia indebida de Estados ajenos al tratado en cuestión. Además, en tercer lugar, el aparato funcional de la organización internacional es, frecuentemente, complejo y tiene una acumulación importante de trabajo, por este motivo los Estados no suelen crear nuevos órganos en el seno de la organización internacional, ni suelen asignar nuevas funciones a un órgano de una organización internacional preexistente²¹⁶.

Consecuentemente, en la práctica convencional en materia ambiental, la regla general ha sido la previsión o creación de diversas instituciones internacionales convencionales encargadas del control internacional. La multiplicidad de estas instituciones de control se acompaña, a su vez, de la diversidad, cualitativa y cuantitativa, de sus respectivas composiciones. Respecto a la diferenciación cualitativa puede recordarse que junto con las instituciones de composición limitada, compuestas por algunos Estados, que llevan a cabo funciones de control, existen instituciones internacionales compuestas por todos los Estados contratantes.

Esta proliferación, a través de los diferentes tratados internacionales ambientales, de órganos de control de carácter convencional e intergubernamental, es debida, principalmente, a la alta sectorialización y especialización del Derecho ambiental²¹⁷. La creación de estas instancias convencionales responde a la urgencia de dar una respuesta colectiva a problemas ambientales comunes. Además, el desarrollo científico y tecnológico ha originado un incremento de la actividad humana y de su impacto sobre el medio ambiente, que ha generado una

²¹⁶ Un ejemplo de atribución a nuevos órganos de organizaciones preexistentes o de atribución a organizaciones internacionales preexistentes: la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 14 de mayo de 1954, donde el artículo 4, de su Reglamento de ejecución, regula la Comisión General para los bienes culturales, cuyos miembros se eligen sobre la base de una lista internacional de personas, elaborada por el Director General de la UNESCO y sobre la base de la designación de los Estados contratantes de la Convención. O en materia ambiental, el ya mencionado artículo 13 del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio ambiente en Europa.

²¹⁷ Sobre esta cuestión *vid.* PANEBIANCO, M., MARTINO, G., *Elementi di Diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1997, pp. 11 y ss.; también, HARDGROVE, J. L. (ed.), *Law,*

presión sobre los Estados para adoptar medidas urgentes y eficaces. Estos dos factores, la urgencia y la presión han conllevado la adopción de un sistema institucional convencional flexible y capaz a la vez de dar respuesta a los diferentes cambios que se producen en el ámbito ambiental²¹⁸. En este sentido, el sistema institucional instaurado en la mayoría de tratados internacionales en materia ambiental constituye un ejemplo interesante de dinamismo respecto a los aspectos institucionales del Derecho de las organizaciones internacionales²¹⁹.

Algún autor²²⁰ entiende que la creación de instituciones internacionales, a través de los diferentes tratados internacionales en materia ambiental, responde a la necesidad de tratar los problemas causados por una inadecuada respuesta de los gobiernos, los cuales han actuado sin un respaldo institucional frente a las amenazas ambientales. La inadecuación de las respuestas gubernamentales deriva principalmente de tres factores fundamentales: bajos niveles de implicación en relación con las amenazas ambientales; falta de capacidad para gestionar estas amenazas y la inhabilitación para superar problemas ambientales que requieren una acción colectiva. Por estos tres motivos fundamentales, las instituciones ambientales pueden contribuir a mejorar la calidad de los esfuerzos dirigidos a proteger el medio ambiente superando cada uno de esos factores obstaculizadores de la protección internacional del medio ambiente.

Los tratados internacionales en materia ambiental, que son ejemplos paradigmáticos de esta opción institucional para llevar a cabo las funciones de control son: la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971; la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de 1973; el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 1976 y sus Protocolos posteriores; el Convenio de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 1979 y sus Protocolos; el Convenio de Basilea sobre el control de los

Institutions & Global Environment, Oceana-Sijthoff, New York, Leiden, 1972; VIG, J., AXELROD, R. S., *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, CQ Press, 1999.

²¹⁸ La presión de dar una respuesta, rápida y eficaz, es ejercida no sólo por los demás Estados Parte, porque el incumplimiento o la inaplicación de las obligaciones internacionales en materia ambiental tienen incidencias en las relaciones económicas, sino también por las empresas privadas o incluso particulares, que suelen ser los destinatarios reales de la aplicación y cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales, y las organizaciones no gubernamentales. El resultado de esta presión es la cooperación, más o menos, institucionalizada para tratar de forma, continua y permanente, la adecuación a los cambios que acontecen en un determinado sector ambiental.

²¹⁹ Para un análisis de esta cuestión, *vid.* LAVRANOS, N., "Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?", en *European Environmental Law Review*, February, 2002, pp. 44 y ss.

²²⁰ Como por ejemplo, LEVY, M. A., HAAS, P. M., KEOHANE, R. O., "Institutions for the Earth: Promoting international environmental protection", en *Environment*, nº. 34 (4), 1993, pp. 12-17, 29-36.

movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y su Protocolo de 1999; el Convenio para la protección de la capa de ozono de 1985 y su Protocolo de Montreal de 1987; la Convención marco sobre cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997; y la Convención sobre diversidad biológica, de 1992 y el Protocolo de Cartagena, de 2000. Todos estos tratados internacionales se caracterizan por ser globales, desde el punto de vista subjetivo, por su gran número de Estados partes participantes y desde el punto de vista material, puesto que abordan aspectos o elementos ambientales de relevancia o de consecuencias generales. Estos compromisos globales para regular amenazas ambientales globales se gestionan mediante la adopción, precisamente, de estructuras institucionales creadas *ad hoc*: es decir, todos estos tratados establecen diferentes instituciones, como la Conferencia de las Partes, de carácter político, una secretaría, de carácter administrativo; órganos subsidiarios de carácter científico-técnico, el comité de incumplimiento y los mecanismos financieros. Entre todos ellos se distribuyen funciones de control de diversa índole que, sin perjuicio que más adelante se analice esta cuestión más a fondo, se refieren a la supervisión, identificación y constatación de incumplimientos.

A continuación interesa analizar con más detalle estas estructuras institucionales establecidas por los tratados internacionales de protección ambiental y la actividad de control que realizan en virtud de sus funciones atribuidas convencionalmente.

III. LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE LOS RÉGIMENES AMBIENTALES: EL MODELO REGIONAL Y EL MODELO UNIVERSAL

El desarrollo de la actividad de control en el ámbito de un tratado internacional depende, en gran medida, de la estructura institucional en la que se apoya, determinando el grado de eficacia en su aplicación en el ámbito ambiental.

El rol de las organizaciones internacionales o de las instituciones respecto a la garantía del cumplimiento varía significativamente. En muchos casos, los Estados se muestran reticentes en confiar a una organización internacional o a una institución, en particular, funciones de supervisión o control respecto a los Estados. La tendencia parece ser que a las instituciones, establecidas por diferentes tratados internacionales de protección ambiental, se les confía más la función de evaluar si los acuerdos internacionales en materia ambiental resultan ambientalmente viables, que si los Estados cumplen con sus obligaciones.

El estudio institucional del régimen ambiental resulta de vital importancia para entender el ejercicio del control internacional. El sistema institucional

definido por los tratados internacionales y sucesivos protocolos de protección ambiental consiste en diferentes instituciones y órganos agrupados en lo que se conoce como “regímenes internacionales” para la protección de un sector específico del medio ambiente²²¹.

Las estructuras institucionales convencionales presentan, en la práctica, una gran diversidad en función de su carácter regional o universal y de su objeto de regulación convencional. El estudio de la estructura institucional del régimen ambiental puede partir de varios criterios de clasificación en función, por ejemplo: de la composición de la institución u órgano, según si se compone de representantes estatales o de expertos independientes; también del número de miembros de la institución u órgano; de los poderes otorgados a la institución u órgano, el origen de las actividades de control; de las obligaciones procedimentales del Estado infractor; de las causas y de las consecuencias del incumplimiento.

Independientemente del criterio de clasificación elegido, puede afirmarse que la organización de los regímenes ambientales parece converger en un modelo institucional tridimensional. Es decir, se constituyen en estructuras institucionales de cooperación compuestas, generalmente, de uno o varios *órganos directores* de naturaleza política, que son las instancias decisorias, de *órganos científicos*, que son las instancias consultivas compuestas por expertos y de *órganos administrativos*, que se encargan de las funciones de secretaría.

La estructura institucional de los regímenes ambientales consiste, generalmente, en este modelo: reuniones regulares de las Partes contratantes que se encargarán de velar por el cumplimiento del respectivo tratado. Dichas reuniones cuentan, por lo general, con una Secretaría permanente ejerciendo funciones de naturaleza ejecutiva y que le da continuidad a la tarea de supervisión²²². Esta estructura institucional primaria puede experimentar alguna

²²¹ En el presente análisis se va utilizar la denominación de “institución” o de “órgano” para analizar esta estructura institucional. Si bien podría parecer oportuno establecer una distinción entre institución y órgano, la verdad es que la confusión existente entre la doctrina no lo permite. La distinción podría establecerse entendiendo que “institución” son aquéllas que reúnen en su seno un mayor poder decisorio, como la Conferencia de las Partes, y “órgano” se reservaría a aquellos que reúnen funciones auxiliares y subsidiarias, como los órganos de carácter científico. Sin embargo, la consideración de cada institución por separado no sería equiparable a la naturaleza jurídica de una organización internacional. Esta equiparación sólo es posible cuando se tiene en consideración toda la estructura del régimen ambiental en su conjunto. En este sentido, por ejemplo, M. EHRMANN entiende que los Estados parte en estos tratados acuerdan establecer órganos de cooperación institucional, sin que se creen nuevas organizaciones internacionales. Vid. EHRMANN, M., *Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht. Verfahren der Erfüllungskontrolle in der umweltvölkerrechtlichen Vertragspraxis*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 253 y ss.

²²² Este modelo institucional tridimensional inicial ha experimentado un perfeccionamiento con los regímenes de la protección de la capa de ozono y del cambio climático.

variación consistente en la creación de comités técnicos y consultivos, compuestos por expertos que asisten a la Secretaría y a la Reunión de las Partes²²³.

Teniendo presente este modelo institucional común, debe considerarse, por una parte, el hecho que el proceso de institucionalización y especialización ha provocado variaciones en el modelo²²⁴; y por otra, la creciente participación de las organizaciones no gubernamentales que se encuentran asociadas, cada vez en mayor medida, a las actividades llevadas a cabo por estas instituciones²²⁵.

Este es el modelo institucional seguido, por ejemplo, por la Convención de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, por las Convenciones sobre Mares regionales del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente²²⁶, por el Tratado Antártico, de Washington de 1 de diciembre de 1959²²⁷ y por el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres.

Otra alternativa es el modelo institucional basado en el establecimiento de una comisión formal *ad hoc*, en la cual los Estados miembros estén representados y una secretaría. Este método ha sido utilizado por la Convención de París sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre de 1974, las Convenciones sobre la Contaminación del Rin de 1976²²⁸, la Convención de Oslo

²²³ Es bastante usual en los acuerdos multilaterales más recientes la presencia de una estructura institucional tripartita compuesta por: la Conferencia o Reunión de las Partes, la Secretaría y el Comité de Aplicación. Por ejemplo, el Protocolo de Kioto, de 1997.

²²⁴ La estructura institucional, asimismo, puede experimentar alguna variación, estableciendo para estos regímenes un modelo consistente en una Secretaría, un Comité de Aplicación y una Reunión de las Partes.

²²⁵ Vid. UNEP, *Multilateral Environmental Agreements: A Summary*, Background Paper presented by the Secretariat, New York, 18 de abril 2001, en UNEP/IGM/1/INF/1, de 30 de marzo del 2001.

²²⁶ Por ejemplo, la Convención de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 1976; la Convención para la cooperación en la protección y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la región este y centro de África, Abidjan, de 1981; la Convención para la protección y desarrollo del medio ambiente marino de la Región del Caribe, Cartagena, 1983; y la Convención para la protección, gestión y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la Región este de África, Nairobi, 1985.

²²⁷ Aunque en este caso no se prevea por el Tratado Antártico el establecimiento de una secretaría permanente. Vid. BOYLE, A., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", *cit. supra.*, p. 235 y también, DUPUY, P. M., "L'action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l'environnement", *cit. supra.*, p. 16.

²²⁸ Vid. el Tratado de Washington relativo a las aguas fronterizas y las cuestiones derivadas de la frontera entre Estados Unidos y Canadá, de 11 de enero de 1909. Este texto se encuentra en *ILM* n.º. 16, 1977, p. 242 y también el Acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos de América sobre la calidad de las aguas de Los Grandes Lagos, de 22 de noviembre de 1978, tal y como se enmendó por los Protocolos de 1983 y de 1987. Ambos textos en SANDS, P., TARASOFSKY, R. C., WEISS, M. (eds.), *Documents in International Environmental Law*, vol. II A, 1994, pp. 551 y 559. También es el caso de las Comisiones para la protección del Rin (*vid.* Convención de Berna sobre la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la contaminación, de 29 de abril de 1963, en *UNTS* 994, p. 3) y del Mosa (*vid.* Protocolo relativo a la constitución de una Comisión Internacional para la protección del Mosa contra la

para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, de 15 de febrero de 1972, la Convención de Helsinki sobre la protección del Mar Báltico de 1974 y en los tratados relativos a recursos marinos pesqueros, incluyendo la Convención para la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida de 1980 y la Convención internacional para la regulación de la pesca de la ballena de 1946.

Un caso particular de este modelo es la Comisión Internacional Conjunta o *International Joint Commission* establecida en el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos y Canadá en el Tratado de 1909 sobre Aguas fronterizas²²⁹. La Comisión Conjunta ejercía funciones cuasi-judiciales y su composición era independiente de los miembros de los Gobiernos²³⁰. En la mayoría de casos, el órgano de control, ya fuera la reunión de las Partes o una comisión, constituía, en sustancia, no más que una conferencia diplomática de Estados.

La opción por un modelo u otro, no es, substancialmente significativo puesto que el órgano de control en todos ellos no deja de ser una conferencia diplomática de Estados y el hecho que exista una personalidad jurídica separada no altera la realidad consistente en que los miembros de estas instituciones no son independientes de los Estados a los cuales representan²³¹.

La clasificación más adecuada y clarificadora para el estudio del control, en su vertiente institucional, consiste en distinguir, básicamente, dos estructuras: la estructura institucional de cooperación regional y la más importante, la de cooperación multilateral.

En principio, la estructura institucional de cooperación multilateral aporta la organización estándar del régimen ambiental, es decir, aquella que se compone de un modelo institucional típicamente tridimensional, si bien el proceso ulterior de institucionalización ha originado una ampliación y una variación de esta estructura

contaminación, de 20 de diciembre de 1961, en *UNTS* 940, p. 211), cuyas funciones principales eran constituir un foro para la solución o la prevención de conflictos entre los Estados ribereños.

²²⁹ *Vid.* USA Treaty Series, n.º. 548, Suppl. *AJIL*, vol. 4, p. 239.

²³⁰ Sobre esta cuestión, *vid.* MACKAY, R. A., "The International Joint Commission between The United States and Canada", en *AJIL*, vol. 22, n.º. 2, 1939, pp. 33-55. Esta Comisión se componía de seis miembros, tres por cada Estado. Esta Comisión tenía cuatro categorías de poderes. La primera consistía en una función administrativa y cuasi-judicial, porque estaba dotada de poderes administrativos para controlar los diferentes usos de aguas transfronterizas consistentes en otorgar las autorizaciones correspondientes para permitir los diferentes usos del agua (artículo VIII del Tratado); y también tenía poderes judiciales consistentes en resolver conflictos de intereses sobre la base de la equidad. La segunda categoría, regulada en el artículo VI, era una función ejecutiva, puesto que era responsable de llevar a cabo, a través de sus oficiales subordinados, las normas acordadas con las altas Partes contratantes relativas a determinados usos de las aguas. La tercera categoría, de acuerdo con el artículo IX, llevaba a cabo funciones de investigación, de inspección y de información.

²³¹ En este sentido, *vid.* BOYLE, A., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", *cit. supra.*, p. 235.

originaria debido, en gran medida, a las necesidades derivadas de la creciente especialización y complejidad de la regulación jurídica ambiental²³².

En el caso de la estructura institucional de cooperación regional se articula, generalmente, sobre la base del modelo bidimensional, caracterizado por la existencia de una comisión asistida por una secretaría convencional. Sin embargo no resulta una equivalencia exacta pues no todos los tratados internacional ambientales de carácter regional prevén una estructura bidimensional, como sucede en el caso de algunas de las Convenciones sobre Mares regionales del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, como por ejemplo, la Convención de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 1976.

A) La estructura institucional de cooperación regional: las comisiones independientes

La cooperación multilateral en el ámbito regional se produce entre varios Estados que comparten un determinado recurso natural. Entre estos Estados se crea un vínculo de interdependencia necesario para poder proteger y gestionar los intereses existentes sobre estos recursos ambientales compartidos. La necesidad de cooperar en el ámbito regional se traduce, en una vertiente jurídica, en la conclusión de numeros instrumentos internacionales medioambientales con obligaciones de carácter imperativo²³³ y, en una vertiente institucional, la creación de comisiones, que actúan como fiduciarias de los intereses de los Estados parte²³⁴. Estas comisiones se dotan de poderes de reglamentación, que en este sentido, van más allá de la tradición internacional, basada en que ninguna obligación se impone

²³² Algún autor los ha denominado como “*filières de contrôle*”. Vid. MALJEAN DUBOIS, S., “Institutions et organes de contrôle”, en IMPERIALI, C. (ed.), *L’effectivité du Droit international de l’environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, ed. Economica, París, 1998, pp. 27 y ss.

²³³ Estas obligaciones se han concretado, sobre todo, en la obligación de informar, la de consulta y la de negociación. Por ejemplo, a propósito de los derechos y deberes de los Estados ribereños de un curso de agua internacional consultar el laudo arbitral del Asunto del Lago Lanós en 1957. Vid. *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. 12, p. 316, párrafo 23 *in fine*.

²³⁴ Un ejemplo de cooperación en un ámbito regional es el que hace referencia el artículo 123 del Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, que se dedica a la cooperación entre los Estados ribereños de mares cerrados o semicerrados, a los que invita a “... cooperar entre sí en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes con arreglo a esta Convención. A este fin, directamente o por conducto de una organización regional apropiada, procurarán: a) Coordinar la administración, conservación, exploración y explotación de los recursos vivos del mar; b) Coordinar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes con respecto a la protección y la preservación del medio marino; c) Coordinar sus políticas de investigación científica y emprender, cuando proceda, programas conjuntos de investigación científica en el área; d) Invitar, según proceda, a otros Estados interesados o a organizaciones internacionales a cooperar con ellos en el desarrollo de las disposiciones de este artículo”.

a los Estados sin su consentimiento²³⁵, porque además, aunque sea de forma excepcional, algún tratado internacional sobre protección ambiental se ha atribuido, expresamente, personalidad jurídica internacional a este tipo de institución convencional²³⁶.

La constitución de estas comisiones se produce en un contexto regional y se justifica por el interés de proteger una determinada zona o una especie existente en un ámbito regional, de posibles actuaciones perjudiciales sobre su medio ambiente²³⁷. La regionalidad, la sectorialidad y la interdependencia existente entre un grupo de Estados justifican la creación de textos convencionales con una estructura orgánica basada, sobre todo, en una comisión como órgano principal de gobierno. La naturaleza de esta comisión convencional se justifica, consecuentemente, por el objeto y fin de la convención en la cual se inscriben. La sectorialidad del objeto de protección y el ámbito geográfico limitados en función del bien jurídico a proteger parecen ser las causas de un compromiso de las Partes más exigente, que el asumido por otros Estados en otras convenciones internacionales en materia de protección medioambiental.

En este sentido, por ejemplo, la Convención internacional para la regulación de la ballena, de 2 de diciembre de 1946 establece un sistema de regulación internacional de la pesca de la ballena para asegurar la conservación y desarrollo correcto y efectivo de los estocs de ballenas. De acuerdo con el artículo III de esta Convención, las Partes contratantes acuerdan el establecimiento de una Comisión Internacional de la Pesca de la Ballena compuesta por cada uno de los miembros contratantes.

²³⁵ Vid. BOYLE, A., *ibidem*, pp. 229 y 238; y también, MORRISON, F. L., WOLFRUM, R., (eds.), *International, Regional and National Environmental Law, op. cit.*, pp. 80 y ss.

²³⁶ En el ámbito de las instituciones convencionales ambientales sólo han recibido este reconocimiento expreso algunas Comisiones regionales; por ejemplo, la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, establece este reconocimiento en su artículo 6.9. Esta disposición establece que se reconoce a la Comisión para la conservación del atún de aleta azul del Sur una personalidad jurídica y que en sus relaciones con otras organizaciones internacionales y en el territorio de las Partes, la Comisión tendrá una capacidad legal suficiente para alcanzar sus fines. Incluso se hace referencia a que los privilegios e inmunidades, que tendrá la Comisión en el territorio de las Partes, sean objeto de pacto entre la Comisión y cada una de las Partes. También se ha reconocido la personalidad jurídica internacional a la Comisión de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000 (artículo 9.6).

²³⁷ Generalmente, los tratados internacionales que establecen este tipo de comisión se dirigen, generalmente, a la protección del medio ambiente marítimo y con un alcance regional. En este sentido, las Comisiones existentes en: la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946; los Convenios de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, y de París de 1974, sobre la contaminación marina de origen terrestre; la Convención sobre la protección del medio marino del área del Mar Báltico firmada en Helsinki, el 22 de marzo de 1974; la Convención para la protección del medio ambiente marino del Nordeste Atlántico, de París, de 22 de septiembre de 1992; la Convención para la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 21 de abril de 1992; o también la citada Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993.

Por otra parte, en el marco de la Convención para la protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste, de 22 de septiembre de 1992, establece la Comisión OSPAR²³⁸ para obtener “una acción concertada a escala nacional, regional y global es esencial prevenir y eliminar la contaminación marina y obtener una gestión sostenible del área marítima, es decir, la gestión de las actividades humanas de manera que el ecosistema marino continúe manteniendo los usos legítimos del mar y continúe cubriendo las necesidades de las generaciones presentes y futuras”²³⁹. También, la Primera Convención de la Protección del medio marino del Área del Mar Báltico, concluida en Helsinki en 1974 por los Estados ribereños de esta zona de protección, establece como órgano de gobierno de la Convención, la Comisión de Helsinki o la Comisión para la Protección del Medio marino Báltico, también conocida por las siglas HELCOM²⁴⁰. Otro ejemplo, lo constituye la Comisión para la conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias en el oeste y centro del Océano Pacífico²⁴¹.

Todas estas comisiones creadas convencionalmente comparten las siguientes funciones:

- Establecer normas apropiadas para el desarrollo del régimen convencional. El poder legislativo se limita a la enmienda de la Convención, de sus anexos o de sus apéndices. Los procedimientos aplicados en cada caso son distintos y sólo respecto a los dos últimos, la Comisión ejerce el poder legislativo²⁴²;

²³⁸ El artículo 10.1 establece esta Comisión, formada por representantes de cada una de las Partes. De acuerdo con este artículo, la nueva Comisión única sucederá, desde la entrada en vigor del Convenio, a las actuales Comisiones existentes en el Convenios de Oslo de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves y de París de 1974, sobre la contaminación marina de origen terrestre. De esta forma, la nueva Convención de 1992, que sustituye a estas Convenciones, ha simplificado el panorama institucional estableciendo una Comisión única, cuyos poderes se ejercen en relación con todas las fuentes de contaminación previstas en los diferentes anexos.

²³⁹ *Vid.* Convención para la protección del medio ambiente marino del Nordeste Atlántico, de París, de 22 de septiembre de 1992, cuyos Estados Parte son: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

²⁴⁰ La primera Convención sobre la protección del medio marino del área del Mar Báltico fue firmada en 1974 por los Estados ribereños del Mar Báltico. Posteriormente, en 1992 se firmó una nueva Convención, firmada por todos los Estados fronterizos con el Mar Báltico y por la Comunidad Europea. *Vid. ILM* 13, 1974, p. 546. Las Partes en HELCOM son: Dinamarca, Estonia, la Comunidad Europea, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia, Rusia y Suecia.

²⁴¹ Prevista en la parte III, artículos 9-11 de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000. También, el Convenio Internacional para la conservación del atún del Atlántico, de 14 de mayo de 1966 (enmendado por el Protocolo adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios reunida en París los 9 y 10 de julio de 1984) prevé, en su artículo III, la creación de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico.

²⁴² Por ejemplo, *vid.* el artículo V.1, en relación con el artículo IV, de la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946, establece que la Comisión podrá adoptar enmiendas a las disposiciones de los apéndices, mediante la adopción de reglamentación relativa a la

- Supervisar y promover la aplicación y el cumplimiento de la convención por parte de los Estados contratantes²⁴³;
- Establecer periódicamente su programa de trabajo²⁴⁴ y su reglamento interno²⁴⁵;
- Elaborar programas y medidas relativas a la protección del sector ambiental objeto de protección convencional²⁴⁶;

conservación y a la utilización de los recursos balleneros. Por otra parte y de acuerdo con el artículo 10.2.f de la Convención para la protección del medio marino del Nordeste Atlántico, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992, la Comisión deberá adoptar las enmiendas a la Convención por el voto unánime de las Partes contratantes y la enmienda adoptada deberá remitirse al Gobierno depositario para proceder a su ratificación, aceptación o aprobación por las Partes. De acuerdo con el artículo 16, en relación con el artículo 15, establece que el procedimiento de las enmiendas a la Convención deberá aplicarse también a la propuesta, adopción y entrada en vigor de un Anexo a la Convención, excepto que la Comisión adopte cualquier Anexo relativo al artículo 7, mediante una mayoría de tres cuartas partes de los Estados contratantes. Una enmienda a un Apéndice deberá entrar en vigor cuando expire el período de doscientos días después de su adopción por las Partes contratantes, las cuales están vinculadas por este apéndice y siempre que no hubieran notificado por escrito y dentro de este período su incapacidad para aceptar la enmienda al apéndice al Gobierno depositario. En el marco de la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992, la Comisión de Helsinki desarrolla, progresivamente, el régimen convencional a través de las enmiendas a los anexos. Cualquier enmienda a los anexos de las Convenciones de 1974 y de 1992, propuestas por los Estados Parte y adoptadas por la Comisión deben ser comunicadas a los demás Estados Parte y ser recomendadas a su aceptación. Estas enmiendas deben aceptarse en el periodo determinado por la Comisión, sin que dentro de este plazo se haya producido una objeción a la enmienda. La enmienda aceptada entrará en vigor, cuando lo determine la Comisión. Además, de acuerdo con el artículo 20 de esta Convención, esta función legislativa permite que la Comisión pueda definir nuevos conceptos, nuevos criterios de control de la contaminación y, asimismo, definir nuevos objetivos para reducir la contaminación.

²⁴³ Por ejemplo, el artículo 16.a) del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre. También sobre esta función es necesario destacar el artículo IX.4, de la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946, el cual prescribe que cada Gobierno contratante transmitirá a la Comisión, detalladamente, información sobre cualquier infracción de las disposiciones de la Convención cometidas por cualquier persona o buque bajo su jurisdicción, tal y como ha sido informado por sus respectivos inspectores. Esta información debe incluir una declaración de medidas adoptadas o las penas o sanciones impuestas como respuesta a la infracción cometida. La misma función se regula en el artículo XVIII.1 de la Convención de protección contra la contaminación del Mar Negro de 1992, con la inclusión de la obligación de la Comisión de informar a las Partes y también en el artículo 17.a) del Convenio de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves. Aparte de la aplicación y el cumplimiento, también puede considerar cuestiones relativas a la interpretación del texto convencional, tal y como establece el artículo 8.2 de la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993. También el artículo 10.2.a) de la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992. De acuerdo con esta disposición, esta Comisión supervisa la aplicación de la Convención. Y, asimismo, el artículo 20 de la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992, establece como obligación de la Comisión de Helsinki el mantener la supervisión sobre la aplicación de la Convención.

²⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 10.2.d) de la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992.

²⁴⁵ Así el artículo 18.1 y 2 del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, que establece que la Comisión elaborará su Reglamento y su Reglamento financiero, que deberán ser adoptados por unanimidad. En el mismo sentido se expresa la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, de 1992, cuya Comisión elaborará su propio Reglamento y su Reglamento financiero, que deberán ser adoptados por unanimidad de las Partes contratantes.

²⁴⁶ El artículo 16.d) del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, establece esta función. Por otra parte, la Convención para la protección contra la contaminación del Mar Negro de 1992, establece la necesidad de que la Comisión

- Examinar de forma general el estado del sector ambiental de protección, la eficacia de las medidas adoptadas, las prioridades y la necesidad de adoptar medidas adicionales o diferentes²⁴⁷;
- Recibir y evaluar los informes remitidos por los Estados Parte en términos del grado de aplicación y cumplimiento del texto convencional²⁴⁸;
- Recopilar información, analizar los datos estadísticos, organización y promoción de estudios científicos²⁴⁹;
- Posibilidad de establecer órganos subsidiarios²⁵⁰;

del Mar Negro coopere con otras organizaciones internacionales, especialmente, para desarrollar programas o obtener asistencia para lograr los fines de la Convención (artículo XVIII.6).

²⁴⁷ Vid. El artículo 10.1.c) de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000. El artículo 10.2.b) de la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992. También, el artículo 16.b) del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, que establece que la Comisión examinará de forma general el estado de los mares comprendidos dentro de los límites de la zona de aplicación del Convenio, la eficacia de las medidas de control adoptadas y la necesidad de adoptar medidas diferentes o complementarias. Igualmente, el artículo XVIII.5 de la Convención para la protección contra la contaminación del Mar Negro de 1992, el cual establece lo siguiente: “5. Promover la adopción de medidas adicionales para la protección del medio ambiente marino y recibir, procesar y divulgar información relevante de carácter científica, técnica y estadística y promover la investigación científica y técnica”; y el artículo 17.b) y c) del Convenio de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves.

²⁴⁸ El artículo 23 Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992, se refiere al cumplimiento de la Convención por parte de los Estados contratantes. En este sentido, la Comisión, sobre la base de los informes periódicos previstos en el artículo 22, evalúa su grado de cumplimiento y adopta las decisiones o recomendaciones al respecto. A través de estos actos, la Comisión establece las directrices necesarias para obtener la plena conformidad, promueve la aplicación de las recomendaciones, incluyendo medidas para asistir a las Partes contratantes para cumplir con sus obligaciones. Asimismo, el artículo 16.f) del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, establece que la Comisión tendrá como misión recibir y examinar informaciones y distribuirlas entre las Partes contratantes de conformidad con los artículos 11, 12 y 17 del Convenio, los cuales establecen la obligación de las Partes de remitir informes periódicos para proceder al examen del respeto de las disposiciones del Convenio. También, de acuerdo con el artículo 16 de la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992, los Estados Parte deben informar a la Comisión de forma periódica, sobre las medidas adoptadas en aplicación de las disposiciones de la Convención, de sus Anexos y de las recomendaciones adoptadas al respecto. Y en el artículo 8 de la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, se establece que la Comisión también analizará los problemas expuestos por el informe del Comité Científico, de la Secretaría y de las Partes.

²⁴⁹ Como ejemplo, se puede citar el artículo IV de la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946. También, el artículo 20 de la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992; el artículo 8.1 de la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, que añade la posibilidad de que la Comisión también recopile información legal y administrativa de las respectivas Partes; y el artículo 10.1.d) y e) de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000.

²⁵⁰ El artículo 10.2.e) de la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste de 1992, establece esta posibilidad. También, el artículo 20 de la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992; el artículo 8.10 de la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993; y el artículo 9.8 de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000. Naturalmente, está competencia no sólo se extiende al establecimiento de estos órganos, sino también a la definición de su mandato, en base, precisamente, a su carácter subsidiario. Por otra parte, en algunos textos se establece la justificación de

- Participación en la solución de controversias originadas en el ámbito del texto convencional²⁵¹;
- En el ejercicio de estas funciones, la comisión hará uso de su poder de adoptar decisiones y recomendaciones²⁵². Estas decisiones y recomendaciones serán necesarias para llevar a cabo los cometidos antes mencionados y se adoptarán bien por unanimidad, bien mediante el voto favorable de una mayoría de tres cuartos de las Partes contratantes, en el supuesto en el que la unanimidad no se exija en el texto convencional²⁵³. El

crear nuevos órganos subsidiarios como es el caso de la Convención de Londres sobre la pesca del Nordeste Atlántico, de 24 de enero de 1959, cuyo artículo 3.7 prevé que la Comisión Pesquera del Nordeste pueda establecer Comités para llevar a cabo sus funciones. De acuerdo con esta posibilidad, el artículo 5 de esta Convención establece que la Comisión creará un Comité Regional para cada región en que se divida el área territorial de aplicación de la Convención. También el Convenio Internacional para la conservación del atún del Atlántico, de 14 de mayo de 1966, prevé en su artículo VI la posibilidad que “Para llevar a cabo los objetivos de este Convenio la Comisión podrá establecer Sub-Comisiones en base de especies, grupos de especies o de zonas geográficas”.

²⁵¹ El artículo 32 de la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992, por ejemplo, establece una solución obligatoria de las controversias, la cual no puede desarrollarse solamente con la participación de las Partes implicadas, sino que se requiere la aplicación de medios de investigación o conciliación llevados a cabo por la Comisión, previa petición de las Partes. También, el artículo 10.1.n) de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000.

²⁵² Por ejemplo, *vid.* el artículo VI de la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946, establece que la Comisión podrá adoptar recomendaciones a una o a todas las Partes contratantes sobre cualquier cuestión relativa a las ballenas o a la pesca de la ballena y a los objetivos y propósitos de la Convención. También, lo establece el artículo 13.1 de la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992. Asimismo, los artículos 16.e), g) y 9 del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre; el artículo XVIII.2 de la Convención para la protección contra la contaminación del Mar Negro de 1992; el artículo VIII.1.a) del Convenio Internacional para la protección del atún del Atlántico de 1966 que prevé que “La Comisión podrá, a tenor de evidencia científica, hacer recomendaciones encaminadas a mantener las poblaciones de atunes y especies afines que sean capturados en la Zona del Convenio, a niveles que permitan capturas máximas continuas. Estas recomendaciones serán aplicables a las Partes Contratantes de acuerdo con las condiciones establecidas en los párrafos 2 y 3 del presente Artículo”; y el artículo IX, X, XI de la Convención de Gdansk sobre la pesca y la conservación de los recursos vivos en el Mar Báltico. Según esta última Convención, la adopción de recomendaciones se basará en resultados derivados de la investigación científica y harán referencia a la regulación de la pesca, el tamaño de los peces que se pueden pescar, los períodos de veda, la mejora e incremento de los recursos vivos marinos, etc. También se explicita que la Comisión podrá recomendar cualquier medida de control sobre la aplicación de las recomendaciones vinculantes para los Estados. En este sentido, las recomendaciones de la Comisión pueden considerarse vinculantes para los Estados, si éstos no han objetado su adopción durante el período de noventa días desde la fecha de su notificación.

²⁵³ En este sentido, la Convención ballenera de 1946 establece que la Comisión Ballenera Internacional puede enmendar, por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros votantes. También, el artículo 24 de la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, hecha en París, el 22 de septiembre de 1992 establece que la Comisión OSPAR debe decidir que decisión o recomendación adoptada debe aplicarse a toda o a una parte concreta de un área marítima y debe establecer diferentes plazos para proceder a su aplicación. Tanto las decisiones como las recomendaciones debe adoptarse por voto unánime de las Partes contratantes, a menos que la Convención disponga otra cosa, en todo caso la Comisión procederá a votar por tres cuartas partes. Las decisiones serán vinculantes pasado doscientos días después de su adopción por las Partes contratantes que votaron a favor y que no han procedido, dentro de este período, a la notificación escrita al Secretario Ejecutivo indicando su incapacidad para aceptar dicha decisión. Esta decisión será vinculante para

recurso a la unanimidad es frecuentemente utilizado para la adopción de recomendaciones, enmiendas al texto convencional o la adopción de anexos, siendo un factor obstaculizador o paralizador del funcionamiento y adaptación del texto convencional a los cambios producidos en el sector de protección ambiental que se pretende objeto de regulación²⁵⁴.

Este listado de funciones atribuidas por el texto convencional a las respectivas comisiones suele concluir con una cláusula abierta que permite la atribución de funciones no incluidas en el listado, pero que se encuentran en otras disposiciones del tratado o que, a pesar de no estar incluidas, expresamente en el texto, se consideran necesarias para lograr los fines convencionales²⁵⁵. Además, es necesario observar que este elenco de funciones atribuidas a estas diferentes comisiones creadas por los tratados internacionales se caracteriza por su funcionalidad y su invariabilidad. Es decir, desde las Convenciones más antiguas en el tiempo hasta las más actuales, el listado apenas ha sufrido alguna variación. Las funciones incluidas, por ejemplo, en la Convención internacional para la regulación de la ballena, de 2 de diciembre de 1946 apenas difieren de las contenidas en la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993. La atemporalidad de estas funciones quizás venga justificada por la realización óptima de los objetivos regionales y su adaptabilidad a la protección de cualquier especie o zona de protección. De hecho, las convenciones regionales son las que desarrollaron, más tempranamente, instituciones para llevar a cabo la gestión y control de la aplicación y cumplimiento de las correspondientes convenciones, creando los primeros regímenes convencionales - regionales de protección ambiental; mientras que en el

cualquier otra Parte que haya notificado, por escrito, al Secretario Ejecutivo su capacidad de aceptación de la decisión desde el momento de la notificación o desde la expiración de un período de doscientos días desde la adopción de la decisión. Naturalmente, las recomendaciones no tienen fuerza obligatoria para las Partes contratantes. También, la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992, en su artículo 20, establece la necesidad de que la Comisión de Helsinki elabore recomendaciones para proponer medidas para la aplicación de la Convención. A diferencia del caso de la Comisión del Nordeste Atlántico, las recomendaciones emanadas de la Comisión de Helsinki son vinculantes, en el sentido que deben incorporarse en la legislación nacional de los Estados Parte. Y el artículo XVII.5 la Convención sobre la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 1992, exige que las recomendaciones y las decisiones de la Comisión del Mar Negro se adopten de forma unánime por los Estados del Mar Negro, como en el caso del artículo 18.2 del Convenio de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves.

²⁵⁴ En este sentido, la Comisión claramente está condicionada a la voluntad de las Partes, puesto que estas pueden vetar cualquier decisión de la Comisión que no satisfaga sus intereses.

²⁵⁵ Así termina el listado del artículo XVIII que prevé las funciones de la Comisión del Mar Negro, creada por la Convención para la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 1992. Además se contempla la posibilidad de que esta Comisión trate todas aquellas cuestiones que le planteen las Partes. También, el artículo 17.e) del Convenio de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves; o el artículo 10.1.a), c) y o)

ámbito de cooperación multilateral general el control institucional estaba en manos de autoridades estatales o de los Estados²⁵⁶.

La única diferencia a observar es respecto al número de funciones atribuidas a aquellas comisiones convencionales, cuya personalidad jurídica internacional ha sido objeto de reconocimiento expreso por el mismo texto del tratado. En este caso, las funciones se amplían, aunque tímidamente, respecto al elenco estándar de funciones, antes mencionado, y correspondiente a las Comisiones convencionales sin este reconocimiento expreso. Esta ampliación se concreta, básicamente, en: la posibilidad de establecer órganos subsidiarios y la posibilidad de establecer un acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Comisión y sus miembros en el territorio de un Estado²⁵⁷. Sin embargo, se omite cualquier referencia a las demás manifestaciones que comporta la atribución y el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional²⁵⁸.

Las comisiones se componen, generalmente, de representantes de los Estados contratantes parte en la convención²⁵⁹, que pueden estar asistidos de

de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000.

²⁵⁶ Si como ya se ha apuntado anteriormente hay Comisiones que ya existen en los años 40 como la Comisión Ballenera Internacional creada por la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946; en el ámbito multilateral general, por ejemplo, la Convención de Ginebra, sobre la pesca y conservación de los recursos vivos marinos en el alta mar, de 29 de abril de 1958, sólo prevé, en el artículo 3, que el Estado adoptará las medidas que considere oportunas para la conservación de los recursos vivos marinos. En este caso la única referencia institucional internacional el artículo 5 que establece la obligación de las Partes de informar a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la previsión, en el artículo 9, de una Comisión especial para resolver las diferencias entre los Estado en aplicación de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8. Otro ejemplo de esta situación lo constituye la Convención de Washington sobre la protección de la naturaleza y la preservación de la vida salvaje en el hemisferio oeste, de 12 de diciembre de 1940.

²⁵⁷ Por ejemplo, los artículos 9 y 11.6 de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000.

²⁵⁸ Como se verá más adelante, no sería, de hecho necesario hacer referencia a todas las manifestaciones de la personalidad jurídica internacional, en tanto que se puede recurrir a la teoría de los poderes implícitos, para dar solución a esta omisión convencional y permitir a la comisión el pleno uso de su capacidad jurídica internacional para el cumplimiento de sus funciones.

²⁵⁹ Por ejemplo, *vid.* el artículo III de la Convención internacional para la pesca de la ballena, de 2 de diciembre de 1946, que establece que la Comisión Ballenera Internacional está integrada por un miembro de cada Parte contratante con derecho a voto. También, la Comisión establecida por el artículo 15 del Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre, está compuesta por representantes de cada una de las Partes contratantes. Sin embargo, esta composición, en algunos casos es distinta, en el sentido que se incluye otros comités y programas como parte de la estructura de la comisión. Por ejemplo, la Convención para la protección del medio marino del Mar Báltico de 1992, establece que la Comisión de Helsinki es el órgano de gobierno de la Convención. La Comisión está formada además de Dinamarca, Estonia, la Comunidad Europea, Finlandia, Alemania, Lاتفия, Lituania, Polonia, Rusia y Suecia, también se estructura con cuatro comités y un Programa de Aplicación, denominado "Program Implementation Task Force". La Comisión regulada en el artículo 10 del Convenio de 1992 para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, establece que estará compuesta por representantes de cada una de las Partes Contratantes. No obstante, su artículo 11 admite la posibilidad de que la Comisión decida, por unanimidad de las Partes contratantes, la admisión de observadores. De acuerdo con la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste de 1992, podrán ser observadores:

consejeros y expertos²⁶⁰. Cada una de las Partes participa con un voto en los trabajos de la comisión. Los procedimientos de votación establecidos para estas comisiones se rigen, generalmente, por el voto unánime. Como por ejemplo, en el caso de la Convención de Helsinki de 1974 sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico²⁶¹. Sin embargo, existen excepciones. Por ejemplo, el artículo V de la Convención de Roma de 1969 sobre la conservación de los recursos vivos del Sureste Asiático que prevé que la Comisión Internacional de Pesca del Sureste Asiático adoptará sus decisiones por una mayoría de dos terceras partes del total de Partes Contratantes presentes y con voto.

También en la composición de estas comisiones se permite la participación de organizaciones de integración económica u organizaciones no gubernamentales con un estatuto consultivo. La Comisión de Cambera, por ejemplo, establecida por el artículo 7 de la Convención para la conservación de la fauna y flora marinas de la Antártida se compone de representantes de las Partes contratantes originarias y de las Partes y de las organizaciones de integración económica regionales, que posteriormente se han adherido a la Convención²⁶².

La comisión se reúne, periódicamente, a intervalos regulares o en cualquier momento si las circunstancias especiales así lo exigen²⁶³. La comisión, por

cualquier Estado que no sea Parte en la Convención; o cualquier organización gubernamental o no gubernamental internacional cuyas actividades estén relacionadas con el Convenio. Dichos observadores podrán participar en las reuniones de la Comisión, pero sin derecho de voto y podrán presentar a la Comisión cualquier información o informes relativos a los objetivos del Convenio. Por otra parte, las condiciones de admisión y participación de observadores se establecen en el Reglamento de la Comisión.

²⁶⁰ Así lo dispone, por ejemplo, la Convención sobre la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 21 de abril de 1992, en el artículo XVII.2 que prevé que cada Estado contratante estará representado en la Comisión del Mar Negro y podrá estar asistido por representantes alternos, consejeros y expertos. El artículo 16 de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000, regula la plantilla de la Comisión. Este artículo establece que la plantilla de la Comisión consistirá de científicos, técnicos y personal cualificado. También el artículo III.2 del Convenio Internacional para la protección del atún del Atlántico de 1966 establece que “Cada una de las Partes Contratantes estará representada en la Comisión por no más de tres Delegados, quienes podrán ser auxiliados por técnicos y asesores”.

²⁶¹ También, el artículo 3.3 del Convenio Internacional para la protección del atún del Atlántico de 1966 que prevé que “Excepto en los casos previstos en este Convenio, las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de todas las Partes Contratantes; cada Parte Contratante tendrá un voto. Los dos tercios de las Partes Contratantes constituirán quórum”.

²⁶² Bajo reserva que la participación de estas dos últimas categorías haya sido aceptada por las Partes contratantes originarias, las cuales se reservan un derecho sobre la composición de esta Comisión. Esta Comisión, por otra parte, y a pesar de su denominación, es un órgano de carácter plenario y permanente que actúa de Conferencia de las Partes. Esta Comisión se reúne en una sesión anual y puede reunirse, extraordinariamente, a petición de un tercio de sus miembros. Esta Comisión tiene su sede permanente en Hobart, Tasmania, Australia.

²⁶³ Así, el artículo 10.1 del Convenio de 1992 para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste; o el artículo XVII.4 de la Convención sobre la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 21 de abril de 1992, que prevé que la Comisión del Mar Negro se reunirá una vez al año de forma ordinaria y extraordinariamente cuando un Estado Parte así lo requiera; o el artículo III.4 del Convenio Internacional para la protección del Atún del Atlántico de 1966 que establece que “La

unanimidad de las Partes contratantes, establecerá sus propias prioridades y definirá su programa de trabajo, de acuerdo con su reglamento interno y su reglamento financiero. También se nombrará una presidencia de la Comisión, que ejercerá uno de los representantes de las Partes, por orden alfabético, siendo incompatible el ejercicio de funciones de representante del Estado y de presidencia de la Comisión²⁶⁴.

Funcionalmente, las comisiones convencionales parecen ser una conjunción de la Conferencia de las Partes y de la Secretaría. En este sentido, y a pesar que desde la composición de la comisión pueda parecer que se asemeja a una Conferencia de las Partes, desde un examen funcional se observa que estas comisiones comparten funciones propias tanto de la Conferencias convencionales de las Partes, como de las Secretarías convencionales. Como se examinará posteriormente, la función legislativa, en el modelo tripartito, se reserva a la Conferencia de las Partes, mientras que la supervisión de los informes de los Estados Parte sobre las diferentes incidencias de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales compete, generalmente, a las Secretarías convencionales. Sin embargo, las comisiones se proveen normalmente de una Secretaría dirigida por un Secretario ejecutivo nombrado por la misma comisión. Por este motivo, se habla de modelo bidimensional, característico de la estructura institucional de los tratados internacionales medioambientales de ámbito regional²⁶⁵.

Comisión se reunirá en sesión ordinaria cada dos años. Podrán convocarse sesiones extraordinarias en cualquier momento, a petición de la mayoría de las Partes Contratantes o por decisión del Consejo establecido en virtud del Artículo V”.

²⁶⁴ Por ejemplo, la Convención sobre la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 21 de abril de 1992, en el artículo XVII.3 prevé la presidencia de la comisión, elegido por orden alfabético entre los representantes de la Partes y se prevé estas incompatibilidades de funciones. La Comisión de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000, tendrá un presidente y un vicepresidente, elegidos de entre los Estados Parte y de diferente nacionalidad. Serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos (artículo 9.4). También el artículo III.5 del Convenio Internacional para la protección del Atún del Atlántico de 1966 establece que la Comisión, en su primera reunión, y después en cada reunión ordinaria, elegirá de entre sus Miembros un Presidente, un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo; quienes podrán ser reelegidos por una sola vez.

²⁶⁵ Por ejemplo, *vid.* artículo 12 del Convenio de 1992 para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, que establece una Secretaría permanente. De acuerdo con este precepto, la Comisión del Atlántico Nordeste nombrará un Secretario Ejecutivo y fijará las funciones de ese puesto y los términos y condiciones en los que se deberá ocupar. En este sentido, el Secretario Ejecutivo desempeñará las funciones necesarias para la administración del Convenio y para el funcionamiento de la Comisión, así como las demás tareas que confíe la Comisión al Secretario Ejecutivo de conformidad con su Reglamento y con su Reglamento financiero. También, en la Convención sobre la protección contra la contaminación del Mar Negro, de 21 de abril de 1992, cuyo artículo XVII.6 prevé que la Comisión del Mar Negro estará asistida por una secretaría. La Comisión nombrará a un Director Ejecutivo y a otros oficiales de la secretaría. Dicha secretaría estará compuesta por los nacionales de los Estados del Mar Negro.

B) La estructura institucional de cooperación multilateral de ámbito universal

Los tratados internacionales multilaterales de ámbito universal en materia de protección ambiental adoptados con posterioridad a 1972, generalmente, prevén la siguiente estructura institucional unitaria²⁶⁶: la Conferencia de las Partes, una Secretaría y los órganos subsidiarios²⁶⁷. Estos tres niveles institucionales establecidos *ad hoc* por los respectivos tratados internacionales de protección ambiental de carácter multilateral mantienen una relación de jerarquía, con la Conferencia –en el caso de las convenciones marco- o Reunión de las Partes –en el caso de los protocolos- como órgano supremo de esta estructura.

1. El órgano político: la Conferencia de las Partes/Reunión de las Partes

Los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental establecen, al igual que en el caso de los tratados constitutivos de organizaciones intergubernamentales, un órgano plenario de representación de todas las Partes. Esta institución se materializa en una reunión diplomática periódica, donde todos los Estados Parte poseen la facultad de estar representados y adopta la denominación de Conferencia o Reunión de las Partes²⁶⁸.

En efecto, la Conferencia o Reunión de las Partes constituye el órgano director, que configura la estructura política y decisional de la comunidad

²⁶⁶ FERRAJOLO hace referencia a la estructura institucional unitaria de los tratados internacionales en materia ambiental comprendiendo las diferentes instituciones ambientales de un tratado en un solo “organismo”, renunciando a una comprensión aislada de cada institución. Según esta profesora, la naturaleza jurídica de este organismo implica cierta autonomía respecto a los Estados Parte y se aproxima a lo que podría ser una unión de Estados. *Vid.* FERRAJOLO, O., “Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs a la protection de l’environnement”, en *Revue Generale de Droit International Public*, tome CVII, n.º. 1, 2003, p. 79.

²⁶⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* GEHRING, T., *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Laske & Budrich, Opladen, 1997; y del mismo autor, “International Environmental regimes: dynamic sectoral legal systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1992; y *id.* “Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance”, *cit. supra*, 1994. También, GREENE, O., “Environmental Regimes: Effectiveness and Implementation Review”, en VOGLER, J. I., MARK, F., (eds.), *The Environment and international Relations*, Londres, Nueva Cork, 1996, pp. 196-214.

²⁶⁸ La denominación de “Conferencia de las Partes” se suele utilizar en las convenciones o tratados marco, mientras que la “Conferencia” se denomina “Reunión de las Partes” cuando actúa en el ámbito de los protocolos de desarrollo del tratado marco. La previsión de esta institución convencional, si bien resulta un rasgo característico de los tratados internacionales en materia ambiental, no es exclusiva de este tipo de tratados, puesto que, por ejemplo, el artículo 112 del Estatuto de Roma de la Corte penal internacional, de 17 de julio de 1998, también prevé una “Asamblea de los Estados Parte”. Lo cierto es que esta institución ha adquirido especial relevancia para el funcionamiento y homogeneidad de los tratados internacionales de protección ambiental. *Vid.* FERRAJOLO, O., “Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs a la protection de l’environnement”, en *Revue Generale de Droit International Public*, *cit. supra*, pp. 73-76; también, SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester, New York, 1995, vol. I, *Framework, Standards and Implementation*, pp. 96 y ss.

convencional²⁶⁹. Este órgano plenario, a diferencia de los respectivos órganos plenarios de las organizaciones intergubernamentales, se caracteriza por realizar una función jurídicamente menos formal y más política y carecer de una sede permanente²⁷⁰.

Las convenciones más antiguas en el tiempo no preveían las reuniones periódicas de las Partes²⁷¹, es decir las llamadas Conferencias de las Partes, quizás porque el nivel de cooperación no era suficiente, con lo que se comprometía la efectividad de las convenciones al dejar en manos de los intereses individuales estatales la gestión del fin convencional. E incluso, la previsión excepcional de las Conferencias de las Partes en algún tratado internacional de protección ambiental se acompañaba de un funcionamiento escaso de la institución, en intervalos de tres, cuatro e, incluso, cinco años. Posteriormente, después de los años sesenta, las convenciones empezaron a regular esta institución, pero, en algunos casos, estas disposiciones quedan sin aplicación práctica²⁷². De hecho, es a partir de los años setenta, que la mayoría de las convenciones internacionales de protección del medio ambiente establecerán las reuniones regulares de las Partes contratantes e institucionalizarán estas reuniones a través de la previsión de la Conferencia de las

²⁶⁹ Vid. RÖBEN, V., "Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000, pp. 369 y ss.

²⁷⁰ Vid. FERRAJOLO, O., "Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs à la protection de l'environnement", *cit. supra*, pp. 73 y ss.

²⁷¹ Por ejemplo, el Convenio de Bruselas, de 29 de noviembre de 1969, sobre la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, prevé la convocatoria Conferencia de las Partes, no como una institución permanente y con funciones de control de aplicación de la Convención, sino sólo con el fin de revisar o enmendar el Convenio, a petición de un tercio al menos de las Partes (*vid.* artículo XIV.1 y 2). De la función de supervisión se encarga la Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima. Por otra parte, el Tratado Antártico, de 1 de diciembre de 1959 constituye una institución equiparable a la Conferencia de las Partes, pero con algunos matices. En primer lugar no se hace mención expresa a tal denominación, ya que el Tratado hace referencia a meras reuniones diplomáticas compuestas por los representantes de las Partes contratantes y que se reunirán en la ciudad de Camberra dentro de los doce meses después de la entrada en vigor del Tratado y, en adelante, a intervalos y en lugares apropiados. Y, en segundo lugar, estas reuniones tendrán como finalidad el intercambio de información, consultas mutuas sobre asuntos de interés común, relacionados con la Antártida y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del Tratado, sin que se le otorguen funciones de control, que en todo caso, se incluiría en un control recíproco o estatal (*Vid.* artículo IX.1 del Tratado).

²⁷² Así, por ejemplo, la Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, firmada en Argel en 1968, bajo los auspicios de la OUA. En su artículo 16, consagrado a la cooperación interestatal, se prevé en su apartado tercero que, bajo el requerimiento de los Estados contratantes, la OUA convocará una reunión para examinar las materias tratadas por la Convención. Pero estas reuniones han sido muy pocas y se centraron en el estudio de determinadas enmiendas relativas a la introducción de una Conferencia de las Partes contratantes, que se reuniría cada tres años. Al respecto *vid.* KAMTO, M., "Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en oeuvre", en *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º. 4, 1991, p. 423 y del mismo autor, "La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles", en VV.AA., *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, *op. cit.*, pp. 53- 57.

Partes en los diferentes textos convencionales²⁷³. A partir de entonces, se denota la preferencia de los Estados por el establecimiento de este modelo cooperativo, es decir, de la Conferencia de las Partes²⁷⁴ y la periodicidad de sus reuniones va ser anual, al menos durante un primer tiempo de existencia de un determinado tratado y, posteriormente, cada dos años²⁷⁵.

La Conferencia o Reunión de las Partes constituye, en este sentido, un primer paso de la institucionalización de la cooperación. En función de su naturaleza, la Conferencia de las Partes puede ser permanente o no permanente. No obstante, la necesidad de disponer de estructuras favorecedoras de una la cooperación regular, ha conducido a los Estados a crear, cada vez más, estructuras diplomáticas permanentes, para poder reunirse con más frecuencia. Estos son, como se examinará, posteriormente, los llamados “órganos ejecutivos”. De esta

²⁷³ Por ejemplo, la Convención de Ramsar relativa a las zonas húmedas de importancia internacional, particularmente como hábitats de las aves acuáticas de 1971. Su artículo 6 prevé que, cuando se estime necesario, las Partes contratantes organizarán Conferencias sobre la conservación de humedales y de aves acuáticas. En el apartado segundo, se establece que estas Conferencias tendrán un carácter consultivo. En ocasión de la segunda de estas conferencias, las Partes adoptaron una enmienda a este artículo 6, enmienda que vino a reforzar la institucionalización de estas conferencias. Las reuniones, que adoptan la denominación solemne de “Conferencia de las Partes”, deben, de acuerdo con esta enmienda, tener lugar en intervalos de tres años y siempre que sea necesario. La enmienda entró en vigor el 1 de mayo de 1994, pero las Partes decidieron ponerla en práctica inmediatamente. *Vid.* Résolution sur la mise en oeuvre à titre provisoire des amendements à la Convention, *Procès verbaux de la troisième session de la Conférence des Parties contractantes*, Regina, Canadá, 27 de mayo- 5 de junio 1987, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 123.

²⁷⁴ Así la Convención para la protección de la capa de ozono, de Viena de 22 de marzo de 1985 (artículo 6), con su Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (artículo 11) y la Convención de Basilea, de 22 de marzo de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación (artículo 15). En el ámbito regional, la Convención de Barcelona de 1976 sobre la protección del medio marino y del litoral del Mar Mediterráneo (artículo 18); la Convención de Berna de 1979 relativa a la conservación de la vida salvaje y del medio natural de Europa (artículo 13); la Convención de Cartagena de 1983 para la protección y la valorización del medio marino de la región del Caribe (artículo 16); la Convención de Nairobi de 1985 para la protección, la gestión y el desarrollo del medio marino y costero de la región del Pacífico Sur (artículo 22); y la Convención de 1991 relativa a la protección de los Alpes (artículo 5). Esta previsión se amplía, sobre todo, en los tratados, que se refieren al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente global y que son posteriores a la Conferencia de Río de 1992, sobre el medio ambiente y el desarrollo. Por ejemplo, la Convención marco sobre el cambio climático (artículo 7), el Convenio sobre la diversidad biológica (artículo 23) y la Convención sobre la lucha contra la desertificación, de 14 de octubre 1994 (artículo 22).

²⁷⁵ Este es el caso del Protocolo de Montreal, que junto la Convención sobre la desertificación instituye una periodicidad anual hasta la cuarta sesión. También es el caso, de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992 y la Convención de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica. Respecto a la Convención sobre Cambio Climático, el artículo 7.4 establece que “4. El primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes será convocado por la secretaría provisional mencionada en el artículo 21 y tendrá lugar un año después de la entrada en vigor de la Convención. Posteriormente, los períodos ordinarios de sesiones de la Conferencia de las Partes se celebrarán anualmente, a menos que la Conferencia decida otra cosa” y el artículo 23 de la Convención sobre la biodiversidad establece “1. Queda establecida una Conferencia de las Partes. El Director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente convocará la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Convenio. De allí en adelante, las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes se celebrarán a los intervalos regulares que determine la Conferencia en su primera reunión”.

manera, el órgano político, es frecuentemente, bicéfalo, compuesto por un órgano plenario, la Conferencia o Reunión de las Partes, que se reúne cada dos, tres o cuatro años y un órgano restrictivo, denominado Comité permanente, la Comisión o el Consejo permanente²⁷⁶ y que se reúne más frecuentemente, como mínimo una vez al año y más si se estima necesario²⁷⁷.

La Conferencia de las Partes es una institución cada vez más generalizada y que lleva a cabo una labor muy importante en el ámbito convencional.

La función principal de la Conferencia o Reunión de las Partes es la de velar por la aplicación eficaz de la convención o tratado internacional. De ella se derivan unas funciones complementarias, que son las acciones a disposición de la Conferencia o Reunión de las Partes para cumplir su misión. Todas las funciones complementarias se dirigen a la obtención de la efectividad y la eficacia del tratado internacional, pero pueden dividirse en cinco grandes grupos: funciones con proyección interna; funciones de desarrollo sustantivo; funciones de control de la aplicación y cumplimiento; funciones de relaciones intersubjetivas y otras funciones residuales.

1) Funciones con proyección interna: Este primer grupo lo constituyen aquellas funciones que se dirigen, básicamente, a la organización interna del tratado, como pueden ser el establecimiento de órganos subsidiarios; decisiones relativas a la organización de reuniones; adopción de normas de procedimiento de la Conferencia o de sus órganos subsidiarios; o también, el establecimiento de directrices para estos órganos o para la Secretaría. Las funciones de apoyo institucional son: adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría; y la creación de órganos subsidiarios que se estimen necesarios para la aplicación del texto convencional²⁷⁸. La Conferencia de las Partes también se encarga de establecer

²⁷⁶ Por ejemplo, la Resolución 6.6 aprobada por la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres en su sexta reunión, celebrada en El Cabo, del 10 al 16 de noviembre de 1999, adoptó los arreglos institucionales relativos al establecimiento del Comité Permanente.

²⁷⁷ Después de cada reunión que celebra la Conferencia de las Partes se realiza un informe en forma de "acta de reunión" donde se incluyen todos los aspectos que han sido abordados, las decisiones o recomendaciones adoptadas, posibles enmiendas, presupuestos, etc. En concreto, en el informe se establece la fecha y lugar de celebración, así como el número de conferencia que corresponde; una introducción; resumen de la apertura de la reunión, incluyendo todas las declaraciones gubernamentales, generalmente del representante de la Parte que da sede a la reunión; cuestiones de organización; las cuestiones sustantivas, como por ejemplo, la presentación de informes; las decisiones adoptadas; las resoluciones; otros asuntos; aprobación del informe; la clausura de la reunión; y los anexos al informe. A título de ejemplo, *vid.* el Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre de 1992.

²⁷⁸ Como el artículo 6.4.i) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985; o, el artículo 15.5.e) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989. En otros casos no sólo se prevé la

el reglamento interior de éstos órganos subsidiarios; dirigir la actuación de los órganos subsidiarios y la de la Secretaría; establecer su reglamento financiero y su presupuesto²⁷⁹.

2) Funciones de desarrollo sustantivo: Este segundo gran grupo de funciones permiten a la Conferencia contribuir a la adopción y desarrollo de nuevas obligaciones sustantivas para las Partes, ya sea a través de la enmienda del tratado o a través de la adopción de nuevos protocolos. Las funciones de revisión y actualización del tratado: considerar y adoptar enmiendas al tratado, a los apéndices o a los anexos del mismo²⁸⁰, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la información científica, técnica, económica y ambiental disponible y la adopción de protocolos²⁸¹. La adopción de enmienda prevista en los tratados internacionales de protección ambiental se prevé a través de mecanismos de revisión simplificada, es decir, mediante procedimientos que permiten, en primer lugar, la adopción de enmiendas en el seno de la Conferencias de las Partes, por consenso o mayoría cualificada. Una vez adoptada la enmienda, se comunica a los Estados contratantes y entra en vigor después de su ratificación, aprobación o aceptación. Este procedimiento no implica, por lo general, que una enmienda aceptada por la mayoría de las Partes genere los mismos efectos respecto a los Estados que la han ratificado, que a los que no lo han hecho. Estas cláusulas suelen especificar que las enmiendas sólo entran en vigor para

posibilidad de que la Conferencia de las Partes cree órganos subsidiarios, sino que también se prevé, en el texto convencional, que órgano subsidiario se creará en la primera reunión de la Conferencia de las Partes: así el artículo 19.6 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes de 2001, en el que se prevé, expresamente, la creación del “Comité de Examen de los Contaminantes Orgánicos Persistentes”, como órgano subsidiario, creado por la Conferencia de las Partes en su primera reunión.

²⁷⁹ Se trata del mismo funcionamiento interno de las organizaciones internacionales. *Vid.* CAHIER, C., “L’ordre juridique interne des organisations internationales”, en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 377 y ss. También, DOMINICE, C., “Observations sur la personnalité juridique de droit interne des organisations internationales”, en VV.AA., *Liber amicorum Professor Ignaz Seidl-Hoenveldern*, The Hague-London-Boston, 1998, pp. 85 y ss.

²⁸⁰ Por ejemplo, el artículo 6.4.e), f) y g) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985; o el artículo 15.5.b) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; o el artículo 23.4.d) y f) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; el artículo 22.2.f) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994. Una ejemplo, de la aplicación práctica de esta función fue la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979, que fue corregida según acuerdo de la tercera reunión de la Conferencia de los Estados contratantes celebrada en Ginebra del 9 al 13 de septiembre de 1991. Sobre esta cuestión, *vid.* SZÉLL, P., “Decision making under Multilateral Environmental Agreements”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 26, 1996, pp. 212 y ss.

²⁸¹ Como establecen el artículo 6.4.h) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985; o, el artículo 15.5.d) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; o, el artículo 23.4.e) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992.

aquellas Partes que la han ratificado²⁸². En segundo lugar, también se prevé la posibilidad de revisar los anexos mediante procedimientos específicamente previstos con el fin de permitir a los Estados, que no desean vincularse por las enmiendas, excluirse de la eficacia de estas enmiendas²⁸³. La notificación de una enmienda adoptada por la Conferencia de las Partes genera, siguiendo la fórmula del silencio-consentimiento, la presunción de aceptación de su entrada en vigor, pero que puede ser desmentida por una simple reserva o declaración del Estado implicado²⁸⁴.

3) Funciones de control de la aplicación y cumplimiento: Este tercer grupo de funciones son las que se dirigen a supervisar la aplicación y cumplimiento del tratado por las Partes y las decisiones de las consecuencias en caso de incumplimiento.

- Funciones de promoción: Analizar el progreso logrado en la materia ambiental objeto de regulación, y promover y orientar, de acuerdo con los objetivos del texto convencional²⁸⁵, el desarrollo y perfeccionamiento

²⁸² Por ejemplo, el artículo 10 bis de la Convención de Ramsar relativa a las zonas húmedas de importancia internacional, particularmente como hábitats de las aves acuáticas de 1971; el artículo XVII de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; el artículo X de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979; el artículo 15 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; el artículo 29 del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; el artículo 30 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994; y el artículo 21 de la Convención de Estocolmo de 22 de mayo de 2001, sobre los contaminantes orgánicos persistentes.

²⁸³ Esta cláusula se denomina, por lo general, opcional o *opting-out*. Vid. FERRAJOLO, O., "Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs à la protection de l'environnement", en *Revue Generale de Droit International Public*, cit. supra, p. 78.

²⁸⁴ En este sentido, el artículo XV de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; el artículo XI de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979; el artículo 30 del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; el artículo 16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; y el artículo 31 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994.

²⁸⁵ Esta función de promoción también se traduce en una función de interpretación de aquellos preceptos ambiguos contenidos en el tratado internacional ambiental en cuestión. Sin embargo, algunos autores entienden que la interpretación auténtica equivale a una función de enmienda del tratado, considerando que las clarificaciones de los términos indeterminados de un tratado, reducen el número de posibles opciones interpretativas en manos de los Estados Parte, antes de dicha clarificación. En este sentido, esta función interpretativa limita, entonces, la esfera de una autointerpretación, potencialmente, divergente, por parte de los Estados y contribuye, consecuentemente, a una estabilización del régimen. Algunos de estos autores son: KARL, W., "Vertragsauslegung – Vertragsänderung", en SCHREUER, C. (ed.), *Autorität und Internationale Ordnung*, Berlín, 1979, pp. 9-24; y, SCHACHTER, O., "The Nature and Process of Legal Development in International Society", en McDONALD, R. ST. J., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, The Hague, 1983, pp. 745-782. Esta función de interpretación auténtica se aplicó, por ejemplo, en los siguientes casos: el órgano ejecutivo de la Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979, adoptó, por consenso, determinadas posiciones comunes para esclarecer determinadas disposiciones contenidas en el Protocolo de 1985 sobre el azufre (vid. la interpretación del artículo 2, adoptada en la séptima sesión del Órgano Ejecutivo, noviembre 1989, UN doc. ECE/EB.AIR/20, párrafo 22). También, en el marco del

periódico de los métodos comparables que permitan una aplicación efectiva del texto convencional²⁸⁶ y promover también la armonización de políticas, estrategias y medidas encaminadas a aplicar lo dispuesto en el texto convencional.

- Funciones de evaluación: examen y evaluación periódicos del cumplimiento de sus obligaciones a través de la recepción y consideración de los informes presentados por la Secretaría o cualquiera de las Partes²⁸⁷. Asimismo, examinará y aprobará informes periódicos sobre la aplicación del tratado y con la posibilidad, incluso, de que se publique²⁸⁸.
- Funciones de recomendación²⁸⁹: cuando corresponda, formular recomendaciones destinadas a mejorar la aplicación y la eficacia de la convención o tratado²⁹⁰. Estas recomendaciones se adoptan, generalmente, por consenso y no son actos jurídicamente vinculantes²⁹¹. El contenido de estas recomendaciones adquieren un valor interpretativo y orientativo muy importante incluso, en ocasiones, un valor de decisiones con pretensión de

Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, la Conferencia de las Partes adoptaron definiciones sucesivas, meramente indicativas, sobre los “costes de incremento”, establecidos en el artículo 10 y las determinaciones, caso por caso, del término “país en vías de desarrollo”, previsto en el artículo 5 del Protocolo. *Vid.* al respecto, Decision VI/11, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 5, 1994, p. 934. También sobre esta cuestión, *vid.* GEHRING, T., “Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance”, *cit. supra*, pp. 474 y ss.; y SAND, P. H., “Institution Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives”, *cit. supra*, p. 778.

²⁸⁶ Por ejemplo, el artículo 13.4.c) y e) del Protocolo de Kioto de 1997.

²⁸⁷ Por ejemplo, el artículo 7.2.e) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; o el artículo 13.4.a) y b) del Protocolo de Kioto de 1997; o también, el artículo 16 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001, en el que se prevé que la Conferencia de las Partes realice una evaluación de la eficacia del Convenio cuando hayan transcurrido cuatro años a partir de la fecha de entrada en vigor del Convenio y en lo sucesivo de manera periódica a intervalos que ha de fijar la Conferencia de las Partes.

²⁸⁸ Así lo establece el artículo 7.2.f) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992.

²⁸⁹ Las disposiciones convencionales que atribuyen a las Conferencias de las Partes un cierto “poder legislativo”, es decir, la competencia para adoptar las decisiones que modifican el tratado o sus anexos y que se imponen a las Partes contratantes, independientemente, de su aceptación son excepcionales. En este sentido, el Protocolo de Montreal resulta innovador y revolucionario. *Vid.* WERKSMAN, J., “The Conference of Parties to Environmental Treaties”, en *ibidem* (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*, p. 61.

²⁹⁰ Por ejemplo, el artículo 6.2.d) de la Convención de Ramsar de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas; el artículo XI, párrafo 3.e) de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; o el artículo 7.2.g) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; el artículo 22.2.b) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994; o el artículo 13.4.f) del Protocolo de Kioto de 1997. Sobre esta cuestión, consultar TALLA TAKOUKAM, P., “Les instruments déclaratoires comme source de droit international de l’environnement”, en *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, Tomo LXXVIII, 2001, pp. 74 y ss.

²⁹¹ Por ejemplo, el artículo 6, párrafo 3 de la Convención de Ramsar de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas, que se refiere a los efectos jurídicos de estas recomendaciones.

establecer una interpretación auténtica de determinadas disposiciones convencionales²⁹².

- Funciones de sanción del incumplimiento: resulta una función excepcional, puesto que no existen muchos tratados internacionales en materia ambiental que atribuyan a la Conferencia de las Partes el poder de sancionar la inejecución de las obligaciones convencionales por parte de los Estados contratantes²⁹³.

4) Funciones de relaciones intersubjetivas:

- Funciones de cooperación: la cooperación se entiende necesaria para lograr la función principal, para la cual ha sido creada la Conferencia de las Partes. Esta cooperación se produce a dos niveles: *ad intra*, es decir, las relaciones convencionales internas entre las diferentes instituciones y órganos convencionales²⁹⁴; y *ad extra*, es decir, las “relaciones exteriores”

²⁹² Por ejemplo, la Resolución 4.27 de la Conferencia de las Partes a la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres y la Resolución IV.I de la Conferencia de las Partes a la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas, sobre la entrada en vigor de las enmiendas a la Convención (*vid.* <http://www.cites.org> y <http://www.ramsar.org>, respectivamente). Respecto al Convenio sobre la diversidad biológica de 1992 se establece que cada una de las decisiones de la Conferencia de las Partes posee un valor interpretativo jurídicamente vinculante para la Convención. De manera que se atribuye una verdadera *potestas interpretandi* a las Conferencias de las Partes. Al respecto consultar, a HENNE, FAKIR, “The Regime Building of the Convention on Biological Diversity on the Road to Nairobi”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, pp. 319 y ss. y también RÖBEN, V., “Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, *cit. supra*, pp. 411 y ss.

²⁹³ De modo excepcional se puede mencionar la cláusula de incumplimiento del artículo 8 del Protocolo de Montreal que permite a la Conferencia de las Partes de posibilidad de responder a un posible incumplimiento de las disposiciones convencionales como, por ejemplo, la suspensión de privilegios. Esta cláusula también se encuentra en el artículo 8 del Protocolo de Kioto de 11 de diciembre de 1997 a la Convención sobre el cambio climático de 1992 y en el artículo 17 de la Convención de Estocolmo de 22 de mayo de 2001, sobre los contaminantes orgánicos persistentes.

²⁹⁴ También existe la posibilidad de que la cooperación intersubjetiva *ad intra* no sólo se proyecte respecto a las instituciones y órganos convencionales, sino también a algunas organizaciones internacionales de ámbito regional que forman parte, junto con sus Estados miembros a título individual, en un tratado internacional de protección ambiental determinado (que recibe la denominación de tratado mixto, por la concurrencia de diferentes sujetos internacionales Partes en el tratado). Un ejemplo de esta posibilidad, lo constituye la participación de la Comunidad Europea en algunos de los tratados internacionales en materia ambiental, junto a sus Estados miembros. Esta participación de la Comunidad Europea produce el fenómeno particular de la comunitarización de las obligaciones derivadas de un tratado internacional en materia ambiental, como consecuencia de la vinculación convencional de esta organización con un tratado ambiental. El problema se presenta cuando se plantea una diferencia en la aplicación de la Comunidad Europea con respecto a algunos de sus Estados miembros, como consecuencia de la distribución competencial en materia ambiental existente el ámbito comunitario. En este sentido, la clara indeterminación de la distribución competencial entre Comunidad Europea y sus Estados miembros puede generar lagunas en la aplicación interna (o comunitaria) o externa (respecto al resto de Estados no-miembros, pero Partes en el tratado ambiental) de las obligaciones internacionales ambientales. Para evitar estas disfunciones, muchos régimen convencionales han requerido una declaración de la Comunidad Europea en el momento de la ratificación de un texto convencional donde se determine la distribución competencial en la materia entre la Comunidad y sus Estados miembros. Por ejemplo, el artículo 34.3 del Convenio sobre Diversidad Biológica que establece que en sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación, las organizaciones relacionadas en el párrafo I, entre ellas la

del tratado a través de sus instituciones con los distintos organismos internacionales, que abordan la misma materia, sean organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales²⁹⁵.

5) Otras funciones:

- Funciones residuales: desempeñar las demás funciones que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la Convención, así como todas las otras funciones que se le encomiendan a través del tratado en el cual se inscribe²⁹⁶.

En el funcionamiento y composición de las Conferencias de las Partes, cada vez más, se observa la participación de organizaciones no gubernamentales y otros entes²⁹⁷ a los que, gracias a la habilitación del tratado, se les permite participar con un estatuto de observador²⁹⁸. A pesar de que este estatuto no les permite una

Comunidad Europea, deberán declarar el ámbito de su competencia respecto a las cuestiones reguladas en el Convenio o sus protocolos. Sin embargo, la realización de estas declaraciones no han solucionado la vaguedad, quizás interesada, de distribución competencial. Al respecto, *vid.* LAVRANOS, N., "Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?", en *European Environmental Law Review*, *cit. supra*, pp. 48-50.

²⁹⁵ El artículo 6.2.e) de la Convención de Ramsar de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente como hábitat de aves acuáticas, establece que la Conferencia de las Partes pedirá a los organismos internacionales competentes, que establezcan los informes y estadísticas sobre los temas regulados en el texto convencional. También, el artículo 23.4.h) del Convenio sobre la diversidad biológica 1992 establece al respecto que la Conferencia de las Partes entrará en contacto, por medio de la Secretaría, con los órganos ejecutivos de los convenios que traten cuestiones reguladas por dicho Convenio, con miras a establecer formas adecuadas de cooperación con ellos. El artículo 7.2.l) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992, amplía la cooperación a las organizaciones internacionales, órganos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Y también, con una fórmula similar, el artículo 6.4.e) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985.

²⁹⁶ Por ejemplo, el artículo 6.4.k) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985; el artículo 15.5.c) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; el artículo 7.2.m) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; el artículo 23.4.i) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; o, el artículo 22.2.j) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994.

²⁹⁷ Por ejemplo, en la primera Conferencia de las Partes a la Convención sobre el cambio climático en 1995 se contó con la participación de casi cuatro mil entes: es decir, unas doscientas organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, que se acreditaron como observadores, y más de dos mil periodistas asistieron a los trabajos de la Conferencia de las Partes. *Vid.* MALJEAN-DUBOIS, S., "Institutions et organes de contrôle", en IMPERIALI, C. (ed.), *L'effectivité du Droit international de l'environnement*, Economica, París, 1998, pp. 31 y ss.

²⁹⁸ Los tratados que empiezan a utilizar esta cláusula de participación son los posteriores a los años setenta. Se pueden mencionar: el artículo 6.5 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; el artículo 15.6 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989; el artículo 7.6 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 9 de mayo de 1992; de forma similar se expresa el artículo 23.5 de la Convenio sobre la Diversidad biológica de 1992; el artículo 22.7 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 17 de junio de 1994. Existen algunos casos de tratados multilaterales ambientales que no contenían esta previsión de la cláusula de participación en las reuniones de la Conferencia de las Partes, pero que con posterioridad ha incluido esta posibilidad a través de la adopción del reglamento interno de funcionamiento de la Conferencia de las Partes. Este fue el caso, por ejemplo, de la Convención de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional,

participación activa, sí que proporciona una mayor difusión y transparencia de los regímenes medioambientales. La disposición que, generalmente, se emplea en los tratados internacionales que regulan la protección de algún sector ambiental, hace referencia a una invitación a las Naciones Unidas y a sus organismos especializados, así como todo Estado que no sea parte en el convenio, para participar, como observadores, en las reuniones de la Conferencia de las Partes²⁹⁹. También se suele hacer una habilitación a cualquier otro órgano y organismo nacional o internacional, ya sea gubernamental o no gubernamental³⁰⁰. Esta amplia habilitación se somete a dos límites: uno material, que estos organismos tengan competencia en las esferas relacionadas con la materia medioambiental que regula el tratado en cuestión; y, uno formal, que dicho organismo haya informado a la Secretaría de su deseo de estar representado, como observador, en una reunión de la Conferencia de las Partes, podrá ser admitido a participar, salvo si un tercio, por lo menos, de las Partes presentes se oponen a ello. La admisión y participación de observadores estarán sujetas al Reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes. Evidentemente, esta cláusula convencional abre la posibilidad de introducir un nuevo control internacional, además de los ya previstos, expresamente en los tratados. Es decir, a través de la participación de determinadas entidades, aunque sea a nivel del estatuto de observador, estas pueden emitir valoraciones posteriores sobre el estado de aplicación de una determinada convención, y ejercer, a través de la opinión pública internacional, determinadas presiones sobre los Estados que incumplen una determinada convención³⁰¹. Incluso, a través de este estatuto y

particularmente como hábitat de aves acuáticas, de 2 de febrero de 1971, que si bien el texto de la Convención no dispone nada al respecto, el Reglamento interno de la Conferencia de las Partes, adoptado en Regina en 1987, permite, en su artículo 2, la presencia de observadores a las sesiones de la Conferencia de las Partes. También sucedió lo mismo con la Convención de Washington, de 1973, sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres amenazadas de extinción o con la Convención de Bonn, de 1979, sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres y la Convención de Berna, de 1979, relativa a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa.

²⁹⁹ Por ejemplo, el Reglamento interno de 1987 que rige el funcionamiento interno de la Conferencia de las Partes en el ámbito de la Convención de Ramsar sobre los humedales de importancia internacional, de 1971, establece, en su artículo 2 que no solamente la Organización de las Naciones Unidas, sus instituciones especializadas, como la Agencia Internacional de la Energía Atómica y los Estados no Partes en la Convención podrán estar representados, a título de observador, en las reuniones de la Conferencia de las Partes, sino también todo órgano o agencia técnicamente cualificada en materia de conservación de humedales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, internacionales o nacionales (artículo 2.2.a).

³⁰⁰ En los primeros tratados que aparecía esta cláusula del estatuto de observador, se ponían algunas restricciones a la participación de las organizaciones no gubernamentales. Así, por ejemplo, el artículo XI. 6 y 7 de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, del 3 de mayo de 1973, presenta esta particularidad (o, obstáculo) que después ya no se incorporará a los posteriores tratados internacionales en materia ambiental, a saber, la autorización por el Estado en que se encuentran los organismos o entidades nacionales no gubernamentales.

³⁰¹ Por ejemplo, en las Reuniones de las Partes del Protocolo de Montreal suelen asistir además de los representantes de las Partes, otros representantes en función de cada convocatoria. Por ejemplo, en la

teniendo en cuenta que estos observadores son expertos en la materia pueden proporcionar información valiosa sobre determinados aspectos técnicos de la materia que regula el tratado³⁰².

Frecuentemente, las convenciones adoptadas en el ámbito de protección ambiental se constituyen en “convenciones marco”, con lo que se produce una pluralidad de Conferencias de las Partes en función del número de protocolos que desarrollen cada convención marco, a mayor número de protocolos incrementa el número de Conferencias de las Partes y la complejidad institucional que ello conlleva. Generalmente, el establecimiento de un protocolo a una convención marco conlleva la creación de otra Conferencia o Reunión de las Partes consistente en todas las Partes contratantes del protocolo, las cuales fijarán sus reuniones en conjunción con la Conferencia de las Partes establecida en la convención marco, a no ser que las Partes decidan lo contrario³⁰³.

Para evitar esta complejidad y por razones de economía institucional se tiende al agrupamiento de estas instituciones. Por este motivo, en otros muchos tratados internacionales, el órgano plenario de la convención puede actuar como entidad que supervisa la aplicación de los protocolos a la convención, como sucede con el Órgano Ejecutivo establecido por la Convención sobre contaminación

Decimotercera Reunión asistieron: representantes de entidades que no son Parte como Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial y la Santa Sede; también representantes de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas como la secretaría del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la División de Convenios Ambientales del PNUMA, División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi, el Banco Mundial y la Organización Meteorológica Mundial. Además también suelen estar representados de órganos y organismos intergubernamentales y no gubernamentales como la Agence Intergouvernementale de la Francophonie, American Lung Association, Asociación de Fabricantes de Fluorocarbonos del Japón, Asociación Japonesa de la Industria de la Refrigeración y el Aire Acondicionado, Commission Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Conferencia Industrial del Japón para la Protección de la Capa de Ozono, Environmental Investigation Agency, Glaxo Wellcome, Greenpeace International, Indian Chemical Manufacturers Association, Industrial Technology Research Institute, International Pharmaceutical Aerosol Consortium, Matsushita Electric Industrial Co. Ltd., Navin Fluorine Industries, Otsuka Pharmaceutical Co. Ltd., PREC Institute Inc., R&M Consultancy Inc., Refrigerant Gas Manufacturers' Association y Trane Company. *Vid.* Informe de la 12ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Uagadugú, Burkina Faso, del 11 al 14 de diciembre de 2000, UNEP/OzL.Pro.12/9, de 10 de enero de 2001, p. 3.

³⁰² Este es el caso, de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 17 de junio de 1994, la cual en su artículo 22.8 establece la posibilidad que la Conferencia de las Partes pueda solicitar a las organizaciones nacionales e internacionales competentes, y especialmente en las esferas pertinentes, que le proporcionen información en relación con la cooperación científica y técnica, es decir, los conocimientos locales y tradicionales a través de la reunión, análisis e intercambio de información (artículo 16.g), con los conocimientos, experiencias y prácticas tradicionales locales en ámbito de investigación y desarrollo, y en la transferencia, adquisición y adaptación de la tecnología (artículo 17.1.c y 18.2.b, respectivamente).

³⁰³ Esta es la situación que se produce en la mayoría de las convenciones marco con protocolos posteriores, como por ejemplo, la Convención de Viena relativa a la protección de la capa de ozono de 1985 y su Protocolo de Montreal de 1987, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono (artículo 11.2).

atmosférica transfronteriza de larga distancia de 1979³⁰⁴. También este es el caso de la Convención de Bonn de 23 de junio de 1979, sobre la conservación de las especies migratorias que prevé una Conferencia de las Partes, donde las sesiones ordinarias tienen lugar “... cada tres años, al menos que la Conferencia decide otra cosa...”³⁰⁵. La constitución de una Conferencia de las Partes propia a cada uno de los acuerdos adoptados en el marco de esta Convención, es conforme a las líneas directrices relativas a la conclusión de acuerdos definidos por el artículo 5 de la Convención, que establece que “... cada acuerdo deberá (...) establecer, si es necesario, los mecanismos institucionales apropiados para ayudar en la aplicación del Acuerdo, en supervisar la efectividad y preparar los informes para la Conferencia de las Partes”. En este sentido, el Acuerdo sobre la conservación de aves acuáticas migratorias de África a Eurasia, establece una Reunión de las Partes como un órgano de decisión y prevé, en su artículo 6, que la Conferencia tendrá lugar, en intervalos regulares, inferiores a tres años, conjuntamente con la reunión de las Partes en la Convención de Bonn, en la medida de lo posible³⁰⁶. De la misma manera, el Protocolo de Ginebra relativo a zonas especialmente protegidas del Mar Mediterráneo, de 3 de abril de 1982, a la Convención de Barcelona de 16 de febrero de 1976, de protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, prevé la reunión de una Conferencia de las Partes cada dos años, que se celebrarán junto con la Conferencia de las Partes de la Convención marco³⁰⁷. También, el Protocolo de Kioto al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 11 de diciembre de 1997, establece en su artículo 13.6 que las sesiones ordinarias de la Conferencia de las Partes que reúne las Partes en el Protocolo se celebrarán cada año y paralelamente a las sesiones ordinarias de la Conferencia de las Partes de la Convención marco.

Sin embargo, la sucesión institucional que se produce a raíz del desarrollo de una convención marco se debe, principalmente, a que no todas las Partes en la convención marco lo son de los sucesivos protocolos. Generalmente, estas Partes en los sucesivos protocolos están dispuestas a asumir un nivel de compromiso más elevado de las Partes que sólo lo son de la convención marco. Por este motivo, es

³⁰⁴ Vid. artículo 10.

³⁰⁵ Vid. artículo 7 de la Convención de Bonn de 23 de junio de 1979. Para las sesiones extraordinarias es necesario la solicitud, por escrito, de un tercio de las Partes.

³⁰⁶ De la misma manera, las sesiones extraordinarias pueden celebrarse igualmente, a petición escrita, de al menos, un tercio de las Partes. Vid. artículo 6.3 del Acuerdo.

³⁰⁷ Este Protocolo se adoptó el 3 de abril de 1982, entró en vigor el 23 de marzo de 1986. También se repite esta disposición, en el ámbito del Protocolo sobre las zonas y la vida salvaje especialmente protegidas, a la Convención de Cartagena de Indias para la protección del medio marino de los caribes, 24 marzo 1983 (artículo 23). Por el contrario, no se impone esta economía institucional, de forma expresa, en el Protocolo referente a la conservación y gestión de las zonas marinas protegidas del Pacífico

necesaria la constitución de instituciones diferentes en su composición, pero que se reúnen paralelamente, para abordar cuestiones relativas a la materia regulada en la convención marco³⁰⁸. Se trata de proceder no sólo a la racionalización institucional, sino también conseguir un grado de coordinación que permita un desarrollo óptimo del sector ambiental que se trata de proteger. La coordinación entre Conferencias de las Partes se obtiene mediante el reconocimiento del estatuto de observador de los Estados que no son Parte en los protocolos y que quieran participar, de forma pasiva, en la Conferencia de las Partes en los diferentes protocolos³⁰⁹. Sin embargo, a través de esta sucesión institucional se produce la configuración de nuevos regímenes ambientales concéntricos que cada vez más parcela y sectorializa la protección ambiental, con lo que se producen posibles solapamientos y descoordinaciones que afectan, naturalmente, a la aplicación y eficacia del texto convencional.

2. El órgano de administración: la Secretaría

Dentro del funcionamiento institucional que caracteriza a las convenciones internacionales del medio ambiente más recientes y del sistema de control de su aplicación, es necesario hablar de las secretarías convencionales³¹⁰. La necesidad de establecer una secretaría en la estructura institucional de los tratados internacionales relativos al medio ambiente surge desde el momento en que se

Sudeste (artículo 14), de manera que en la práctica se podría aplicar este sistema de Conferencias conjuntas.

³⁰⁸ En este sentido, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987 regula en el artículo 11 la celebración de Reuniones de las Partes que se celebrarán, a menos que éstas decidan otra cosa, conjuntamente con las reuniones de la Conferencia de las Partes en el Convenio marco, es decir, la Conferencia prevista en el artículo 6 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985. El artículo 11.4 del Protocolo establece que las Reuniones de las Partes tendrán por objeto examinar la aplicación del Protocolo y examinar y adoptar cualesquiera otras medidas que puedan requerirse para alcanzar los objetivos del Protocolo.

³⁰⁹ El Protocolo de Kioto para el Convenio marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1997 prevé en su artículo 13.3 que cuando la Conferencia de las Partes reúna las Partes de este Protocolo, los miembros de la Conferencia de las Partes que representen alguna Parte del Convenio, pero que a su vez no son Parte en el Protocolo, deben ser substituidos por un miembro adicional que debe ser elegido entre las Partes del Protocolo.

³¹⁰ Vid. MALJEAN – DUBOIS, S., “Le foisonnement des institutions conventionnelles”, *op. cit.*, pp. 25 y ss; DOUMBE – BILLE, S., “Les Secrétariats des Conventions internationales”, en *ibidem*, pp. 57 y ss.; DE KLEMM, C., “Voyage à l’intérieur des conventions internationales de protection de la nature”, en VV.AA., *Mélanges A. Kiss, Les hommes et l’environnement*, ed. Frison – Roche, 1998, pp. 611-652; STANFORD, R., “International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?”, en *Green Globe Yearbook*, 1994; STEFANINI, L., “Les secrétariats des conventions sont-ils adaptés à leur mission?”, en KISS, A. CH. (ed.), *Vers l’application renforcée du droit international de l’environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l’environnement, Programme des Nations Unies pour l’Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières.

refuerza la cooperación a través de instituciones comunes entre las Partes³¹¹. La existencia, pues, de una Conferencia de las Partes requería, ineludiblemente, la existencia de una Secretaría, para la consiguiente administración del texto convencional. Consecuentemente, la atribución de funciones administrativas a órganos convencionales permanentes es una más de las características presentes en los regímenes convencionales recientes en materia ambiental.

Este interés por el establecimiento de un órgano convencional administrativo en el ámbito de la protección ambiental contribuye a caracterizar a esta realidad institucional de clásica y a la vez original. Clásica, porque se configura como un instrumento de ejecución al servicio de los órganos de decisión de las convenciones; y, original, porque su creación comporta, necesariamente, la adopción de un nuevo funcionamiento de la convención y la adopción de un nuevo lenguaje diplomático³¹².

Sobre la base de esta necesidad a la que se hacía referencia, los tratados crean, en efecto, una Secretaria permanente³¹³ o bien establecen una Secretaría interina y dejan en manos de la Conferencia de las Partes la decisión final de establecer una Secretaria convencional³¹⁴. Por otra parte, también hay tratados internacionales que hacen uso de secretarías ya existentes en las organizaciones internacionales, como, por ejemplo, la Secretaría de Naciones Unidas en el caso de la Convención sobre cambio climático de 1992; el Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el caso de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, o de la

³¹¹ A través de la evolución histórica se puede observar que en un primer momento el número de convenciones medioambientales que no poseían este tipo de institución era considerable. De hecho, la necesidad de establecer esta institución se convirtió en una reivindicación, a partir de la Conferencia de Río, de los países en vías de desarrollo. En este sentido, las secretarías representan la cristalización del funcionamiento político de la elaboración de tratados internacionales, en materia ambiental, sobre todo, porque éstas se encargan de la gestión de los recursos y mecanismos financieros.

³¹² Vid. DOUMBE- BILLE, S., "Les Secrétariats des Conventions internationales", en IMPERIALI, C. (ed.), *L'Effectivité du Droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, op. cit., pp. 58 y ss.

³¹³ Por ejemplo, en el caso de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; o el Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa; o la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979; o el Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste, de 22 de septiembre de 1992; o también, la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994.

³¹⁴ Este fue el caso de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985 y su Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono; también, de la Convención de Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992; o la Convención de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992. En este sentido, esta última Convención establece en su artículo 24.2 que en su primera reunión ordinaria, la Conferencia de las Partes designará la Secretaría escogiéndola entre las organizaciones internacionales competentes que se hayan mostrado dispuestas a desempeñar las funciones de Secretaría establecidas en el Convenio.

Convención de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica, o de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, o del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001; la Secretaría ejecutiva de la Comisión Económica para Europa, como en el caso de la Convención contra la contaminación atmosférica transfronteriza de larga distancia de 13 de noviembre de 1979 y de sus Protocolos, o del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y en el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998³¹⁵; la Secretaría del Consejo de Europa, como sucede en el Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativa a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa; y, también, la Secretaría de la Organización Internacional Marítima, como en el caso del Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias. E incluso en algunos casos las funciones de secretaría se atribuyen, de forma compartida, a dos Secretarías de dos organizaciones internacionales preexistentes, como es el caso del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional de 1998, cuyo artículo 19 distribuye las funciones entre la Secretaría del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación³¹⁶. En el caso de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitat de aves acuáticas las funciones de Secretaría, como caso inusual, las lleva a cabo una organización no gubernamental, es decir, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y de los recursos naturales³¹⁷.

³¹⁵ También, el artículo 13 de la Convención sobre la evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, atribuye las funciones de Secretaría a la Secretaría de la Comisión Económica para Europa; o el artículo 20 de la Convención de Helsinki sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992; y también, el artículo 19 del Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales.

³¹⁶ Vid. UNEP/FAO/PIC/CONF/5, de 17 de septiembre de 1998.

³¹⁷ La IUCN fue fundada por una organización intergubernamental, la UNESCO y por una organización no-gubernamental, la Liga Suiza para la Protección de la Naturaleza. Tiene como principal cometido, el desarrollo de nuevos tratados relativos a la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales. Unos sesenta Estados, 95 ministerios y unas 500 organizaciones no gubernamentales colaboran actualmente con esta organización. Aunque los miembros del IUCN son los Estados junto con órganos científicos, profesionales y de conservación. Sobre esta cuestión inusual, *vid.* BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992, pp. 77-78 y ROBINSON, N., “Colloquium: the Rio Environmental Law Treaties’ IUCN’s Proposed Covenant on Environment & Development”, en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, n.º. 1, 1995, pp. 133-189.

Naturalmente, en todos estos casos, el recurso a una institución preexistente plantea el grado de autonomía con la organización a la que pertenece, cuestión que se abordará más adelante.

La Secretaría puede caracterizarse por una estructura basada en una cierta variabilidad y unas funciones basadas en la diversidad. Respecto al primer elemento, es necesario abordar su régimen estatutario, es decir, su naturaleza jurídica y su grado de autonomía. La naturaleza jurídica de la secretaría es, fundamentalmente, administrativa, aunque, generalmente, las convenciones ambientales omitan esta referencia. No obstante, la evolución de la práctica convencional ha llevado, en ocasiones, a atribuir a estas instituciones verdaderos poderes de control de la ejecución de los tratados internacionales en materia medioambiental. Pero la denominación mantenida por las convenciones medioambientales demuestra su naturaleza variable en función de la importancia y poder que se quiera atribuir a esta institución³¹⁸.

Por otra parte, el grado de funcionalidad, autonomía y capacidad de ejecución que se otorga a estas instituciones depende, no sólo de lo prescrito por el tratado, sino también de su relación institucional con los demás órganos convencionales. También en este punto, las realidades son distintas entre diferentes convenciones ambientales, en el sentido, que algunas secretarías disfrutan de un mayor grado de autonomía que otras secretarías convencionales. Estas relaciones entre instituciones de un régimen convencional medioambiental determinan, en gran medida, el grado de autonomía de la Secretaría y su capacidad para supervisar la ejecución de la convención. Naturalmente, la autonomía y capacidad a la cual se hace referencia también viene condicionada por factores presupuestarios que limitan, evidentemente, su poder de actuación. Esta limitación presupuestaria produce que, en ocasiones en que los tratados han sido auspiciados por una organización intergubernamental, las funciones de secretaría sean

³¹⁸ En este sentido, en ocasiones se utilizan determinadas denominaciones que expresan el carácter, puramente, administrativo de esta institución: por ejemplo, se emplea la denominación de “oficina permanente”, como en el caso del artículo 8 de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitat de aves acuáticas; o, de “servicios de una secretaría”, como es el caso de la Convención del Consejo de Europa, sobre la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa, de 19 de septiembre de 1979 y de la Convención de la UNESCO sobre el patrimonio mundial, cultural y natural, de 23 de noviembre de 1972. Ambas Convenciones prevén que los servicios de una secretaría serán asumidos por los servicios administrativos respectivos de estas organizaciones internacionales. La misma voluntad de poner de relieve el carácter administrativo de esta institución es la denominación de “secretaría ejecutiva” o de “secretaría permanente”, como es el caso de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994. En relación con esta cuestión, MALJEAN DUBOIS, entiende que el rol político llevado a cabo por estas instituciones constituye de una importancia que va más allá a la establecida, expresamente, por las convenciones medioambientales. Esta institución juega un papel, generalmente, de órgano ejecutivo de

asumidas por el secretario general de la organización³¹⁹, mientras que en otros casos, en que el tratado ha sido auspiciado o promovido por una organización no gubernamental³²⁰, ésta asume estas funciones, a menos que las Partes estén dispuestas a asumir, directamente, el presupuesto de la convención³²¹. En otras ocasiones es el texto convencional el que crea la Secretaría, como institución convencional, pero bajo la responsabilidad de una organización internacional. La denominación de la institución en cuestión resulta irrelevante, es decir, lo más sustancial es conocer la naturaleza específica de las relaciones entre las estructuras de esta organización y la institución encargada de las funciones de Secretaría.

Consecuentemente, la relación de subordinación, en muchas ocasiones de carácter evolutivo, determina el margen de acción de la Secretaría. En este sentido, se produce una gradación funcional de esta institución, en función del menor al mayor grado de autonomía otorgada por el texto convencional, como reflejo, precisamente, de las relaciones institucionales articuladas entre Secretaría y la organización internacional.

En un primer estadio, entre las Secretarías que poseen un nivel mínimo de autonomía, se encuentran, por ejemplo, las previstas en las Convenciones adoptadas bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas

la convención, de manera que las secretarías se limitan a una función meramente administrativa. *Vid.* MALJEAN DUBOIS, S., "Institutions et organes de contrôle", *op. cit.*, pp. 25-56.

³¹⁹ Este condicionamiento financiero también puede acontecer en tratados ambientales auspiciados por organizaciones internacionales, produciendo la creación de una única institución convencional. Este es el caso, por ejemplo, de las Convenciones ambientales concluidas en el seno del Consejo de Europa, como la Convención de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, donde el Comité Permanente es la única institución formalmente establecida en el Convenio (*vid.* Capítulo VI). De acuerdo con el artículo 14.1 del Convenio, este Comité "... queda encargado de seguir la aplicación del presente Convenio". En este sentido, se establece un vínculo entre el artículo 15 con la instancia política de la Organización, es decir, el Consejo de Ministros, al cual se le deberá remitir un informe, después de cada una de sus reuniones del Comité Permanente, informando sobre sus trabajos y del funcionamiento del Convenio. Desde un punto de vista más concreto, está, claramente establecido por el artículo 13 que es la Secretaría General del Consejo de Europa, quien convoque y a la vez participe en las reuniones del Comité Permanente (artículo 13.3 y 4). En este sentido, parece claro que es el Secretario General del Consejo, el que lleva a cabo las funciones administrativas del Convenio, a través de la "Dirección del medio ambiente y de los poderes locales". *Vid.* KLEMM, C. DE, *op. cit.*, pp. 622 y ss. Otro ejemplo de esta posibilidad lo constituye la Convención de Lugano sobre la responsabilidad civil por daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, de 21 de junio de 1993. Esta Convención consagra el Capítulo VI al "Comité Permanente" (artículos de 26 a 28) dotado del mismo estatuto que en el Convenio de Berna.

³²⁰ Este es el caso, por ejemplo, de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas y del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres. Ambas promovidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales.

³²¹ En este sentido, el artículo 8 de la Convención de Ramsar establece que "La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los recursos naturales, asumirá las funciones de Oficina permanente en virtud de la presente Convención, hasta el momento en el cual otra Organización o un Gobierno sea designado por una mayoría de 2/3 de todas las Partes contratantes".

para Europa³²², las cuales establecen como elenco mínimo de funciones: convocar y preparar las reuniones de las Partes; transmitir a las Partes los informes y otras informaciones recibidas en aplicación de las disposiciones del texto convencional; y desempeñar cualquier otra función que las Partes puedan asignarle.

En un estadio intermedio de esta gradación, se situarían las Secretarías dirigidas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a través del establecimiento de un vínculo institucional entre una organización y la autonomía funcional. En este estadio, se establecen al respecto dos categorías de Secretarías³²³: por una parte, aquellas Secretarías, cuyas funciones se atribuyen al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuando el tratado ha sido auspiciado por otra organización³²⁴; y por otra, las Secretarías reguladas por tratados auspiciados por el mismo Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente³²⁵. Esta relación con la organización internacional no constituye una incompatibilidad con un sistema de cogestión de la Secretaría³²⁶, es decir, que no presupone, necesariamente, la centralización de la gestión por esta organización. La práctica llevada a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, sin embargo, ha tendido al establecimiento de “unidades autónomas”³²⁷

³²² Por ejemplo, el artículo 11 de la Convención de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia; el artículo 13 de la Convención de Espoo, de 25 de febrero de 1991 sobre la evaluación de impacto medioambiental en un contexto transfronterizo y el artículo 19 de la Convención de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección y la utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales. Todas estas disposiciones establecen, de forma idéntica, que “el Secretario ejecutivo de la Comisión Económica para Europa ejerce las funciones de Secretaría” de estas Convenciones. Esta fórmula también se repite en el artículo 20 de la Convención de Helsinki de 17 de marzo de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, así como en el artículo 12 la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, de 25 de junio de 1998 y que entró en vigor el 30 de octubre del 2001.

³²³ Vid. MALJEAN DUBOIS, S., “Institutions et organes de contrôle”, *op. cit.*, pp. 62 y ss.

³²⁴ Por ejemplo, la Convención de Washington, de 3 de marzo de 1973 sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres en peligro de extinción y la Convención de Bonn de 23 de junio de 1979 sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres.

³²⁵ Este es el caso, por ejemplo, del artículo 7 de la Convención de Viena, de 22 de marzo de 1985, sobre la protección de la capa de ozono y el artículo 12 de su Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987. También es el caso del artículo 16 de la Convención de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación; del artículo 24 de la Convención sobre la conservación de la diversidad biológica, hecha en Río de Janeiro, el 5 de junio de 1992. Finalmente mencionar, al respecto, la Convención de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 10 de septiembre de 1998, cuyo artículo 20 prevé la institución de la Secretaría auspiciada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

³²⁶ Un caso de cogestión se produce en la Convención de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 10 de septiembre de 1998. Efectivamente, las funciones de Secretaría están aseguradas, conjuntamente, por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El primero se encarga de las funciones relativas a los productos químicos, y la segunda, a los pesticidas, de acuerdo con el artículo 20 de la Convención.

³²⁷ Vid. KLEMM, C. DE, *op. cit.*, p. 623.

que operan en una sede diferente, a la del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en Nairobi³²⁸.

El último estadio de gradación de la autonomía funcional total se prevé para las Secretarías convencionales, a la que el texto convencional no relaciona institucionalmente con ninguna organización. Se trata, en este sentido, de la situación por excelencia en la que la Secretaría es susceptible de ocupar una plaza central en el conjunto institucional de la convención. Esta categoría de Secretarías se prevén, generalmente, en textos convencionales concluidos en el marco del sistema de Naciones Unidas³²⁹, donde la Secretaría se concibe como “institución permanente”, que funciona, principalmente, sobre la base de arreglos institucionales establecidos por el Secretario General de Naciones Unidas. Por otra parte, y a diferencia con lo que sucede con los órganos subsidiarios, estas Secretarías no se someten a la autoridad de la Conferencia de las Partes, sino que, únicamente, la Conferencia ejerce un poder de supervisión sobre las disposiciones administrativas y contractuales que la Secretaría pudiera adoptar en función del “cumplimiento eficaz de sus funciones”³³⁰ o le dirige toda una serie de directrices en este sentido³³¹. De todas maneras, la decisión de establecer una Secretaría permanente traduce la voluntad de establecer una estructura políticamente significativa, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones que mantiene con las Partes contratantes de forma autorizada por el texto convencional, a través de la transmisión, por ejemplo, de los informes estatales³³².

El número de funciones principales de las Secretarías viene condicionado por las líneas de financiación, pero la función más importante es la de constituirse en centro del control de la efectividad y de la aplicación de las disposiciones

³²⁸ Este es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de la Convención de Bonn de 23 de junio de 1979, sobre la conservación de las especies migratorias, cuya sede se establece en esta ciudad; asimismo, la Convención de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, la sede de la Secretaría se establece en Ginebra y la sede la Secretaría de la Convención de Río sobre la conservación de la diversidad biológica de 1992 se encuentra en Montreal. La excepción a esta regla general, la constituye el caso de la Convención para la Capa de Ozono, cuya Secretaría se encuentra ubicada en Nairobi, así como todas las Secretarías de todas las Convenciones sobre mares regionales, cuya gestión está asegurada por un Centro de actividades de programa en la sede de la Organización, a excepción de la Convención sobre el mar regional de la Mediterránea, cuya Secretaría está ubicada en Atenas.

³²⁹ Este es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 o de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994.

³³⁰ *Vid.* por ejemplo, el artículo 8.2.f) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.

³³¹ *Vid.* el artículo 23.2.e) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994.

³³² En este sentido, las secretarías de los tratados internacionales desarrollan un papel fundamental. Constituyen el punto neurálgico de transmisión y recepción de toda aquella información relativa a las disposiciones convencionales, de asesoramiento sobre cuestiones relativas al cumplimiento, de punto central en la interacción entre gobiernos, ONGs, corporaciones y otros entes.

convencionales³³³. De esta manera, a modo indicativo, y por ser las comunes a la mayoría de tratados internacionales en materia ambiental³³⁴, se puede destacar las siguientes³³⁵:

- En relación con la Conferencia de las Partes: organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud del texto convencional³³⁶ y prestarles los servicios

³³³ El informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente titulado “International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)”, de 18 de abril del 2001, establece que la función más importante de la mayoría de secretarías convencionales es la supervisión y la evaluación de la aplicación de las disposiciones convencionales, mediante la propuesta de formatos para la elaboración de los informes estatales de aplicación, recibiendo y analizando los informes recibidos y proporcionando a las Conferencias o Reuniones de las Partes una síntesis de la información contenida en los informes estatales. *Vid.* UNEP, Meeting of the Open-ended intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance, “International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)”, New York, 18 april 2001, UNEP/IGM/I/INF/3, 6 April 2001, advance Unedited Copy.

³³⁴ De acuerdo con el ya citado informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente titulado “International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)”, de 18 de abril del 2001, establece que el ámbito y el mandato de las secretarías de los tratados multilaterales en materia ambiental puede variar, desde un punto de vista funcional, pudiendo establecer dos categorías: a) las secretarías que preparan y asisten a las reuniones de las Conferencias de las Partes y sus órganos subsidiarios y en coordinación con otras organizaciones internacionales; y b) secretarías que, además de llevar a cabo las anteriores funciones del apartado a), también están implicadas en la aplicación de programas o proyectos a nivel regional o nacional, como es el caso de las Secretarías de la Convención sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 3 de marzo de 1973, del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, o también de la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 16 de noviembre de 1972. *Vid.* UNEP, Meeting of the Open-ended intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance, “International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)”, *ibidem*.

³³⁵ Este elenco máximo de funciones se encuentra, por ejemplo, en el artículo XII del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973; o, el artículo 7 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1985; o, el artículo 16 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989; o, el artículo 8 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992; o, también, el artículo 24 del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; o, el artículo 23 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994. Aunque en algunas de estos textos convencionales el listado de funciones se amplía, haciendo hincapié en la capacidad de centro transmisor de información de la Secretaría en la comunidad convencional.

³³⁶ Por ejemplo, el artículo XII.2.a) de la Convención sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 3 de marzo de 1973, prevé que la Secretaría se encargue de organizar las conferencias de las Partes y prestarles servicios. También, el artículo IX.4.a) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, regula que la Secretaría organizará y prestará su asistencia para las reuniones de la Conferencia de las Partes y del Consejo científico. El artículo 16.1.b) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, se remite a los artículos 15 y 17 para asignar a la Secretaría la organización de las reuniones de las Conferencias de las Partes. De forma similar a la Convención sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, el artículo 8.2.a) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992, establece que la Secretaría organizará los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios. Asimismo, el artículo 20.a) del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales de 17 de marzo de 1992. También, el artículo 23.2.a) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994,

necesarios; preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes³³⁷;

- En relación con las Partes: reunir y transmitir los informes que se le presenten; prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con el texto convencional³³⁸;

- En relación con otros organismos internacionales: asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes³³⁹.

Junto a estas funciones de carácter administrativo, generalmente, el listado de funciones termina con una cláusula residual que abre la posibilidad que la Secretaría desempeñe cualquier función atribuida por el texto convencional, por sus sucesivos protocolos y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes³⁴⁰. De esta forma, la Secretaría podrá realizar todos los arreglos

establece que una de las funciones de la Secretaría Permanente es organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios.

³³⁷ Por ejemplo, el artículo 8.2.b) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992, regula que la Secretaría se encarga de reunir y transmitir los informes que se le presenten. También, el artículo 23.2.b) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, establece que la Secretaría Permanente reunirá y transmitirá los informes que se le presenten.

³³⁸ Por ejemplo, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, se refiere, en su artículo 16.1.j) que la Secretaría prestará asistencia a las Partes que lo soliciten para determinar los casos de tráfico ilícito y distribuir de inmediato a las Partes interesadas toda información que haya recibido en relación con el tráfico ilícito. También en el artículo 23.2.c) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, se establece que la Secretaría prestará asistencia a los países en desarrollo afectados, en particular los de África, si éstos así lo solicitan, para que reúnan y transmitan la información requerida con arreglo a las disposiciones de la Convención.

³³⁹ Por ejemplo, en el marco del artículo 7.1.e) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985 expresa que la Secretaría velará por la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los acuerdos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones. Asimismo se expresa el artículo 24.1.d) del Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992. También en el artículo 23.2.d) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, se establece que la Secretaría se encargará de coordinar sus actividades con las secretarías de otros órganos y convenciones internacionales pertinentes. Y, de forma similar, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, se refiere, en su artículo 16.1.j) que la Secretaría cooperará con las Partes y con las organizaciones y los organismos internacionales pertinentes y competentes en el suministro de expertos y equipo a fin de prestar rápidamente asistencia a los Estados en caso de situaciones de emergencia.

³⁴⁰ Por ejemplo, el artículo XII.2.i) de la Convención sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 3 de marzo de 1973, prevé que la Secretaría desempeñará cualquier otra función que las Partes pudieren encomendarle. En este sentido, el artículo 7.1.f) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985 se refiere a que la Secretaría realizará las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes. También, el artículo IX.4.K) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, regula que la Secretaría asumirá todas las demás funciones que se le confíen en virtud

administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes. Esta fórmula genérica tiende a hacer de la Secretaría la guía de la vida convencional, puesto que ésta simboliza la acción de respetar, conocer y promover la aplicación del texto convencional ante los Estados, las demás instituciones internacionales, intergubernamentales o no gubernamentales³⁴¹.

De entre todas estas funciones comunes o tradicionales previstas en las convenciones relativas a la protección ambiental, la función de asegurar la coordinación necesaria entre las Secretarías de otros organismos internacionales competentes constituye la más novedosa. Es decir, esta fórmula no aparece en la primera generación de convenciones internacionales en materia medioambiental, ni siquiera en las convenciones relativas a la protección de la fauna silvestre, puesto que esta función surge a partir de la Convención de Río de 1992 sobre la conservación de la diversidad biológica³⁴² y también de la Convención sobre el cambio climático de 1992³⁴³. Con posterioridad, fue adoptada por textos convencionales posteriores, como por ejemplo, el artículo 23.2.d) de la Convención sobre la desertificación, debido, principalmente, a que esta coordinación se convierte en indispensable para la aplicación de los textos convencionales y para obtener la eficacia, en el ámbito internacional, de numerosas convenciones relativas a la protección ambiental. Esta función de

de la Convención o por la Conferencia de las Partes. El artículo 16.1.K) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989, se refiere, en este sentido, a que la Secretaría podrá desempeñar las demás funciones relacionadas con los fines del Convenio que determine la Conferencia de las Partes. O, el artículo 8.2.g) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992, establece que la Secretaría desempeñará las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus protocolos y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes. De forma similar se expresa, el artículo 24.1.e) del Convenio sobre la diversidad biológica de 5 de junio de 1992. También, el artículo 20.c) del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales de 17 de marzo de 1992, establece que la secretaría ejercerá otras funciones que las Partes determinen. O el artículo 23.2.g) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, establece que la Secretaría Permanente desempeñará las demás funciones de secretaría que determine la Conferencia de las Partes.

³⁴¹ En otras ocasiones, se prevé la posibilidad de que la Secretaría pueda ejercer otras funciones no previstas, y susceptibles de ser financiadas por otros recursos voluntarios. Como es el caso del artículo 28.3 de la Convención de Viena de 20 de septiembre de 1994 sobre la seguridad nuclear.

³⁴² Los únicos casos excepcionales, anteriores a esta fecha, de la previsión de esta función son el artículo 7.1.e) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985 y el artículo IX.4.b) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979. El artículo 7.1.e) de la Convención de Viena de 1985 establece que la Secretaría tiene la misión de asegurar la coordinación necesaria con otros organismos internacionales competentes. El artículo IX.4.b) de la Convención de Bonn establece, de forma similar, que la Secretaría tiene como misión mantener y promover las relaciones entre los organismos permanentes que sean instituidos por la Convención y demás Organizaciones internacionales competentes en la materia.

³⁴³ *Vid.* artículo 8.2.e).

coordinación progresiva³⁴⁴ se ha impuesto y se ha considerado como indispensable debido, principalmente, a determinadas presiones externas, tanto políticas como técnicas, pero sobre todo, que a la aplicación de numerosas convenciones con objetivos ambientales complementarios. Por lo tanto, la previsión de esta función es importante en la medida que puede evitar determinados solapamientos o contradicciones entre convenciones ambientales conexas³⁴⁵.

Otra de las novedades funcionales de la Secretaría convencional es el grupo de funciones que han surgido en relación con el apoyo científico que las Secretarías han proporcionado a los países en desarrollo y/o a aquellos en transición, con el propósito de asistirles en la aplicación de las obligaciones convencionales en materia ambiental. Esta función novedosa también se justifica, como el caso anterior, en razón de la eficacia de las obligaciones convencionales medioambientales. Esta función es, particularmente, importante y su ejercicio comporta consecuencias relevantes para el futuro de determinados mecanismos internacionales de Derecho internacional del medio ambiente. Técnicamente, se trata esta función de una misión de asistencia técnica que el Protocolo de Montreal de 1989 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, contribuye a popularizar. La Secretaría de esta Convención desarrolla un papel esencial en relación con la aplicación de la convención por parte de determinados países en vías de desarrollo o en transición³⁴⁶. Asimismo, la Convención de Basilea, también de 1989, prevé este mecanismo de apoyo, en aras de apoyar a las Partes "... a reducir los casos de tráfico ilícito y a comunicar, inmediatamente, a las Partes implicadas todas las referencias relativas a este tráfico ilícito"³⁴⁷. Esta misma

³⁴⁴ A pesar de esta evolución progresiva de esta nueva función atribuida a las Secretarías, existe algún caso, como es el de la Convención de 1994 sobre la seguridad nuclear, que adopta una versión mínima de esta función de coordinación. En efecto, su artículo 24.2 prevé que "las Partes contratantes pueden invitar, mediante consenso, toda organización intergubernamental que sea competente para las cuestiones previstas en la Convención, a asistir, en calidad de observador, a todas las reuniones o a determinadas sesiones. Los observadores deben aceptar previamente y por escrito las disposiciones del artículo 27 (en relación con la confidencialidad)".

³⁴⁵ La coordinación entre convenciones con objetivos ambientales complementarios requieren de una aplicación conjunta y coordinada para facilitar a los Estados, sobre todo, los países en vías de desarrollo, la aplicación del texto convencional en su derecho interno.

³⁴⁶ En este sentido, es necesario recordar el artículo 3 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, sobre los procedimientos para la adopción y aplicación de las normas en materia ambiental, de 4 de septiembre de 1997, según el cual debería proporcionarse a los Estados en vías de desarrollo la asistencia financiera y técnica, incluyendo la asistencia para la construcción de una apropiada infraestructura institucional y experta en Derecho internacional del medio ambiente, para asegurar su participación efectiva en los procesos de elaboración y aplicación de las normas internacionales sobre protección ambiental. *Vid.* IDI, "IV. Procedures for the adoption and implementation of rules in the field of environment", 4 de septiembre de 1994, Eighth Commission, Rapporteur Mr. Felipe Paolillo, en *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1998, p. 517.

³⁴⁷ *Vid.* artículo 16.1.i). También, el punto g) de este artículo, prevé que la Secretaría puede asistir, igualmente, a las Partes en los diferentes ámbitos como el de la administración de un sistema de notificación previsto en la Convención, la gestión de residuos peligrosos, las técnicas ecológicamente

disposición se prevé por la Convención de Bamako de 30 de enero de 1991 sobre la prohibición de importar residuos peligrosos a África³⁴⁸. Las convenciones adoptadas después de la Conferencia de Río de 1992 también recogen esta nueva función: por ejemplo, el artículo 8.2.c) de la Convención sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992, autoriza a la Secretaría a “Prestar asistencia a las Partes, en particular, a las Partes que son de países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención”. En este sentido también, la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, en su artículo 23.2.c) establece que la Secretaría prestará asistencia “... a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África, si éstos así lo solicitan, para que reúnan y transmitan la información requerida con arreglo a las disposiciones de la Convención”. Así mismo se expresa el artículo 19 de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, de 25 de junio de 1998 y que entró en vigor el 30 de octubre del 2001, extendiendo esta asistencia también a los países con economías de transición.

Gracias a estas funciones, notablemente estructurales y técnicas, las Secretarías ejercen el poder neurálgico de la función de control en el ámbito de la aplicación y cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas convencionales en materia ambiental. Su acción se presenta indispensable en tanto que demanda información a los Estados Parte y a los órganos competentes, coordina su ejecución, asiste a los Estados sometidos a control y verifican el respeto de las decisiones resultantes³⁴⁹.

Para llevar a cabo estas funciones, evidentemente, se dota a la Secretaría de todos los medios necesarios para su funcionamiento. Por lo tanto, se establecen, como indispensables, tres clases de medios, es decir, medios jurídicos, financieros y técnicos. Los primeros, los medios jurídicos, se traducen en las diferentes atribuciones funcionales realizadas por el texto convencional. Los dos restantes, deben ser adecuados y suficientes para las actividades y cometidos que deba

rationales o menos contaminantes, la evaluación de los medios y de los lugares de eliminación de los residuos, la supervivencia de los residuos peligrosos y las intervenciones, en caso de urgencia.

³⁴⁸ Este ejemplo es bastante interesante en la medida en que esta Convención es una de las primeras convenciones africanas que instituye una Secretaría. También prevén esta posibilidad el artículo 8 de la Convención sobre la notificación rápida de los accidentes nucleares y los artículos 2 y 3 de la Convención sobre la asistencia en caso de accidente nuclear.

³⁴⁹ LAVIELLE establece la importancia de las Secretarías en el desarrollo del control de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental. *Vid.* LAVIELLE, J. M., *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'Environnement, op. cit.*, p. 403.

desarrollar la Secretaría³⁵⁰. En relación con los medios financieros, la Secretaría se nutre del presupuesto general de la convención, el cual se financia a partir de las contribuciones obligatorias de las Partes contratantes. De esta manera, se generan una serie de situaciones distintas entre las diferentes Secretarías convencionales en función de la posibilidad presupuestaria³⁵¹. Respecto a los medios técnicos están, igualmente, condicionados por la situación financiera de las Secretarías. Estos medios comprenden tanto recursos humanos como materiales, en donde la financiación resulta esencial y constituye una de las partes de presupuesto más importantes.

3. Los órganos subsidiarios

Los órganos subsidiarios pueden establecerse por el mismo tratado internacional medioambiental o posteriormente por la Conferencia de las Partes. Estos órganos pueden ser de cuatro clases en función de los cometidos que se le atribuyan en el seno de la convención: políticos, consultivos, financieros y de gestión de la aplicación y el cumplimiento del texto convencional.

En primer lugar, los órganos subsidiarios pueden ser políticos y vienen representados por el establecimiento de Comités Permanentes, que tienen como principal cometido asistir a la Conferencia de las Partes. Este tipo de órgano subsidiario se regula, por ejemplo, en la Convención de Ramsar de 1971 relativa a la protección de los humedales de importancia internacional, particularmente, como hábitat de aves acuáticas.

En segundo lugar, pueden ser órganos consultivos, como por ejemplo, el Órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992³⁵² o el Consejo Científico de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979³⁵³. En algunos casos, estos órganos

³⁵⁰ Vid. DOUMBE-BILLE, S., "Evolution des institutions et des moyens de mise en oeuvre du droit de l'environnement et du développement durable", en *RJE*, n.º. 1, 1993, pp. 31 y ss. Actualmente, de acuerdo con este autor, los medios a disposición de las secretarías convencionales han sufrido una reducción drástica, condicionando, evidentemente, la actividad de esta institución.

³⁵¹ De esta manera, habrá Secretarías con un margen de acción amplio gracias al presupuesto asignado a tales efectos, mientras que otras Secretarías tendrán una existencia meramente nominativa, a veces por las restricciones presupuestarias y otras veces por el retraso, en ocasiones importante, de determinadas Partes al efectuar su contribución al presupuesto. Al respecto, hay autores que analizan la forma de asegurar rápidamente y de una forma estable, la financiación de las Secretarías, sin necesidad de recurrir a los Fondos internacionales establecidos para la financiación de la aplicación de las actividades convencionales y no a cubrir los gastos administrativos. Al respecto, vid. LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du ministère de l'environnement, op. cit.*, pp. 361 y ss.

³⁵² Vid. artículo 9.

³⁵³ Vid. artículo VIII.

pueden establecerse al margen de la estructura institucional del tratado internacional medioambiental, es decir, se recurre a estructuras preexistentes de asesoramiento, en lugar de crear estructuras convencionales *ad hoc*. Por ejemplo, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, que asesora a la Convención sobre cambio climático de 1992, se estableció por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y por la Organización Marítima Internacional, antes de la conclusión de la Convención sobre cambio climático de 1992.

La tercera clase de órganos subsidiarios viene configurada por órganos encargados de la asistencia financiera y de la transferencia de tecnología. En este sentido, el artículo 10 del Protocolo de Montreal establece un mecanismo para proveer una cooperación financiera y técnica, incluyendo un fondo multilateral, que opera a través de un Comité Ejecutivo. Por otra parte, la Convención sobre cambio climático utiliza el GEF/FMAM (Global Environment Facility/Fondo para el Medio Ambiente Mundial), que a pesar de ser una institución ajena a la estructura institucional de la Convención, se guía por los términos de la Convención³⁵⁴.

Y, finalmente, la cuarta clase de órganos subsidiarios está formada por órganos de gestión encargados de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales por las Partes contratantes. En este sentido, se puede destacar los Comités de Aplicación tanto del Protocolo de Montreal de 1987³⁵⁵ como del Protocolo de 1994 sobre el azufre³⁵⁶, de la Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza de larga distancia de 1979, y el Órgano Subsidiario para la Aplicación de la Convención sobre Cambio Climático de 1992³⁵⁷.

Estos órganos subsidiarios ejercen, en función de los poderes atribuidos, un control científico – técnico, un control financiero y un control sobre la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales, respectivamente.

De forma ocasional, se puede establecer otros tipos de órganos subsidiarios distintos de los antes mencionados, como por ejemplo, el Grupo *ad hoc* sobre el Mandato de Berlín formado por la Conferencia de las Partes de la Convención

³⁵⁴ Vid. EHRMANN, M., “Die Globale Umweltfazität (GEF)”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 57, 1997, pp. 565 y ss.; SAND, P. H., “Institution – Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 774 y ss.; *idem*, “Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements”, en *Max Planck United Nations Yearbook*, n.º. 3, 1999, pp. 363 y ss.; y SJÖBERG, H., “The Global Environmental Facility”, en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*, pp. 148 y ss.

³⁵⁵ Vid. artículo 8 del Protocolo.

³⁵⁶ Vid. artículo 7 del Protocolo.

³⁵⁷ Vid. artículo 10 de la Convención.

sobre cambio climático, que trabajó en el marco de la adopción del Protocolo de Kioto.

Los órganos subsidiarios pueden tener la misma composición que las Conferencias de las Partes. Pero la participación en estos órganos suele ser mucho más limitada. El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal, por ejemplo, consiste en diez partes elegidas por la Reunión de las Partes. Para la composición de estos órganos se suele establecer que deberá basarse en una distribución geográfica equitativa³⁵⁸. En otros casos, se exige que los miembros en los órganos subsidiarios deban poseer determinadas cualificaciones, como sucede en el caso del Consejo Científico de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 1979, cuya composición debe consistir en “expertos cualificados”³⁵⁹.

Generalmente, cualquier órgano subsidiario establecido por un convenio o en virtud de éste podrá, cuando así lo decida la reunión de la Conferencia de las Partes, prestar servicios en el ámbito de los protocolos del convenio, en cuyo caso, la reunión de las Partes determinará las funciones que haya de desempeñar ese órgano. Evidentemente, las Partes en el convenio que no sean Partes en el protocolo podrán participar en calidad de observadores en los debates de las reuniones de los órganos subsidiarios del protocolo³⁶⁰.

En este sentido, es necesario examinar cada una de las categorías de órganos subsidiarios que existen en los diferentes tratados internacionales en materia ambiental con el fin de establecer su contribución al ejercicio del control internacional de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental.

3.1. El órgano político: el comité permanente

Además de la Conferencia o Reunión de las Partes, como órgano político principal, se prevé la posible creación de un Comité Permanente, ante la idea de que una sola institución consistente en las reuniones regulares de las Partes, no es suficiente. La convocatoria de una Conferencia de las Partes suele ser compleja y costosa, con lo que no se pueden prever con una periodicidad mayor a la de un año. Durante este período de tiempo, entre Conferencia y Conferencia, la

³⁵⁸ En el caso del Protocolo de Montreal, *vid.* Montreal Protocol MOP Decision II/5, Doc. UNEP/OzL.Pro.2/3, (1990), en <http://www.unep.org/ozone/2mlonfin.htm>, enmendada por la Decision III/20, Doc. UNEP/OzL.Pro.3/11 (1991), en <http://www.unep.org/ozone/3mnbfin.htm>.

³⁵⁹ *Vid.* artículo VIII.2.

³⁶⁰ Por ejemplo, el artículo 30 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, Montreal, de 29 de enero de 2000.

convención o tratado internacional sobre medio ambiente está en funcionamiento y las cuestiones que van surgiendo en este período requieren de una solución.

La necesidad, por lo tanto, de crear un órgano subsidiario, compuesto por ocho hasta veinte miembros y en la que las Partes se rotan, ha sido, rápidamente, puesta de manifiesto³⁶¹. Son órganos ejecutivos, generalmente restringidos, y que se insertan en la estructura institucional política o directriz. Estos órganos, en ocasiones, se han denominado, por un abuso del lenguaje, “permanentes”, ya que permiten la flexibilidad suficiente como para convocar reuniones con mayor frecuencia.

Las funciones atribuidas a estos Comités se caracterizan por ser de carácter asistencial, básicamente, en relación con la Conferencia o Reunión de las Partes. El mandato de estos Comités se dirige a la realización de toda actividad interina necesaria entre sesión y sesión ordinarias de la Conferencia de las Partes³⁶² y se relaciona, directamente con las cuestiones sobre las que la Conferencia de las Partes ha dado su conformidad al respecto, por ejemplo: realizar recomendaciones que serán examinadas en la siguiente sesión de la Conferencia de las Partes; supervisar la aplicación de la política y la ejecución del presupuesto por la Secretaría del tratado; orientar y aconsejar a la Secretaría sobre la aplicación del tratado y la organización de las sesiones; promover la cooperación regional; actuar como oficina de Comité director en las sesiones de la Conferencia de las Partes; realizar un informe a la Conferencia sobre las actividades realizadas entre las sesiones ordinarias; y realizar toda aquella función necesaria que le confíe la Conferencia de las Partes.

La previsión de este tipo de Comités Permanentes puede variar en función de la complejidad de la materia regulada por el texto convencional: así, por ejemplo, puede establecerse un solo Comité como en la Convención de Lugano sobre la responsabilidad civil derivada de daños resultantes de actividades nocivas para el medio ambiente, de 21 de julio de 1993, que prevé la creación de un Comité

³⁶¹ Generalmente, en la determinación de la composición del Comité rige el principio de distribución geográfica equitativa, teniendo en cuenta un grado de participación adecuado de los países en vías de desarrollo. Este principio de distribución geográfica ha sido concretado, en el ámbito de la Convención de Ramsar de 1971 sobre la protección de los humedales de importancia internacional, por su Conferencia de las Partes, llegando, incluso a determinar que, necesariamente, debía incluirse representación de África, América del Norte, Asia, Europa del Este, Europa del Oeste, Oceanía y de la Región neotropical. *Vid.* Resolución de la Cuarta Conferencia de las Partes, celebrada en Montreux, en 1990, Doc. C. 4. 14.

³⁶² Por ejemplo, el Comité Permanente establecido en la Convención de Ramsar de 1971 relativa a la protección de los humedales de importancia internacional, particularmente, como hábitat de aves acuáticas se reúne, al menos, una vez al año, inmediatamente antes y después de cada sesión de la Conferencia de las Partes. *Vid.* Resolución de la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención de Ramsar, Regina, 1987, revisada por la Cuarta Conferencia de las Partes, de 1990: Doc. C. 4.14: “Cuestiones relativas al Comité Permanente; anexo del Doc. C. 4.14: “Resolución relativa al Comité Permanente”.

Permanente³⁶³; o puede establecerse una estructura compleja de Comités como sucede en el seno del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, donde se han creado numerosos comités, como el Comité Permanente³⁶⁴, que tiene una vocación general, y los comités sectoriales, como el Comité de la nomenclatura, el Comité de la fauna y el Comité de la flora³⁶⁵.

En ocasiones, si bien el texto convencional no hace una referencia expresa a estos comités, se prevé en cambio la posibilidad que la Conferencia de las Partes los constituya³⁶⁶. Por ejemplo, la Convención de Bonn sobre la conservación de las

³⁶³ En efecto el artículo 26 de esta Convención prevé la creación de un Comité Permanente para alcanzar los fines de la Convención y está constituido por uno o más delegados de las Partes. Cada delegación dispone de un voto. La Secretaría General del Consejo de Europa convoca el Comité Permanente, que se reúne por petición de un tercio de las Partes o si el Comité de Ministros del Consejo de Europa así lo requiere.

³⁶⁴ Vid. Resolución Conf. 11.1, "Establishment of Committees", http://www.cites.org/eng/resols/11/11_1.shtml. De acuerdo con el texto de esta Resolución, el Comité Permanente se encargará de: proporcionar las directrices generales políticas y operacionales a la Secretaría en relación con la aplicación de la Convención; proporcionar una guía y una asesoría a la Secretaría en la preparación de las agendas y otras cuestiones derivadas de las reuniones o del ejercicio de sus funciones; bajo la dirección de las Partes, el desarrollo y ejecución del presupuesto de la Secretaría; proveer la coordinación y asesoría a los demás comités y dirigir y coordinar los grupos de trabajo establecidos por la Conferencia de las Partes; llevar a cabo las actividades interinas entre las reuniones de la Conferencia de las Partes bajo su dirección; adoptar proyectos de resoluciones para ser consideradas por la Conferencia de las Partes; informar a la Conferencia de las Partes sobre las actividades llevadas a cabo entre las reuniones de la Conferencia de las Partes; actuar como Oficina durante las reuniones de la Conferencia de las Partes y llevar a cabo cualquier otra función que le encargue la Conferencia.

³⁶⁵ *Ibid.* También, para consultar el texto de las distintas resoluciones que crean estos comités, *vid.* FAVRE, D. S., *International Trade in Endangered Species. A Guide to CITES*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1989, pp. 407 y ss.

³⁶⁶ Este es el caso de la Convención de Ramsar de 1971, que no prevé la existencia de este tipo de comités restringidos. Pero la necesidad de esta institución se puso de manifiesto en la Reunión de las Partes celebrada en Groningen, en 1984, donde se encargó toda una serie de estudios para examinar esta cuestión en la siguiente Conferencia. Por lo tanto, en Regina, en 1987, se procedió a la creación de un Comité permanente, en que están representados nueve Partes contratantes, nombradas por la Conferencia de las Partes (*vid.* Resolución para la constitución de un Comité Permanente, *Procès verbaux de la troisième session de la Conférence des Parties contractantes*, Regina, Canadá, 27 de mayo al 5 de junio de 1987, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 121). Siete miembros son elegidos sobre la base del principio de distribución geográfica equitativa, teniendo en cuenta la participación geográficamente equitativa de los países en desarrollo. Los dos otros miembros son uno de la sede de la Conferencia de las Partes y otro, de la sede de la próxima Conferencia de las Partes. También participan, a título de observador, las dos Partes sede de las dos secciones de la Secretaría de la Convención, es decir, el Reino Unido y Suiza, y también el Director General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y del BIROE, que de acuerdo con la Convención, llevan a cabo funciones de secretaría (artículo 8 de la Convención). Las Partes contratantes que no son miembros del Comité pueden, igualmente, obtener el estatuto de observador a las reuniones de este, puesto que las sesiones tienen lugar una vez por año (*vid.* Resolución para la constitución de un Comité Permanente, *Procès verbaux de la quatrième session de la Conférence des Parties contractantes*, Montreux, Canadá, 27 de junio al 4 de julio de 1990, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 307). También es el caso de la Convención de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, donde el Comité Permanente de esta Convención es un órgano plenario (Capítulo VI, artículos 13, 14 y 15 de la Convención). Paradójicamente, la razón por la cual se crearon estos comités en el ámbito convencional de protección del medio ambiente, es decir, la necesidad de facilitar el trabajo desde un foro más reducido, en la Convención de Berna esta razón desaparece. Lo que se produce en la Convención de Berna es una mayor complicación institucional que se vio incrementada

especies migratorias no prevé la creación de un Comité permanente: y, por este motivo, la Conferencia de las Partes la creó mediante una resolución³⁶⁷.

No obstante, las convenciones internacionales relativas a la protección del medio ambiente suelen prever la constitución expresa de un órgano ejecutivo determinado. Por ejemplo, el artículo 9 de la Convención del Patrimonio Mundial crea el Comité intergubernamental de la protección del patrimonio mundial cultural y natural, compuesto por veintiún Estados Parte a la Convención, elegidos por las sesiones de la Conferencia general de la UNESCO, de acuerdo con el principio de distribución geográfica equitativa de las diferentes regiones y culturas del mundo³⁶⁸, renovables por tercios cada año. Asimismo, se puede citar el órgano ejecutivo de la Convención de Ginebra relativa a la contaminación atmosférica, o el Comité de ejecutivo del Protocolo de Montreal sobre la protección de la capa de ozono³⁶⁹. Dentro del ámbito de la Convención sobre cambio climático de 1992 y de la Convención sobre la desertificación de 1994, se establecieron sendos órganos de negociación de las convenciones, es decir, comités intergubernamentales de negociaciones³⁷⁰. También, más recientemente, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998, prevé la creación, en su artículo 18.6 del Comité de Examen de Productos Químicos³⁷¹.

por la necesidad de crear una Oficina para asistir al Comité. Con esta nueva oficina se asiste a la creación de una *troica* que comprende el presidente, el vicepresidente y el presidente del Comité Permanente. Esta Oficina se encarga de tomar las decisiones en materia de gestión y de organización dentro de los intervalos de las reuniones plenarias. *Vid. Méthodes de travail du Comité permanent et du secretariat*, Note du secrétariat élaborée par la Direction de l'Environnement et des pouvoirs locaux, Convention de Berne, Conseil de l'Europe, 7 de diciembre 1990, doc. T-PVS (90)55, pp. 3 y 5.

³⁶⁷ *Vid.* Resolución 1.1, *Compte-rendu intégral des travaux de la première session de la Conférence des Parties*, Bonn, RFA, octubre, vol. 1, p. 39. Este Comité está compuesto de siete miembros según el principio de representación geográfica equitativa y comprendiendo un representante del país depositario de la Convención (Alemania) y del país sede de la futura Conferencia, teniendo en cuenta que se celebra una reunión por año. Este Comité Permanente tiene, consecuentemente, una representación regional y define, básicamente, la política general y las orientaciones operativas y financieras. Se puede consultar la siguiente dirección: http://www.wcmc.org.uk/cms/images/struc_sp.gif.

³⁶⁸ *Vid.* artículo 8 de la Convención.

³⁶⁹ En el ámbito del Protocolo de Montreal, el Comité Ejecutivo de las Partes también se encarga de la gestión del Fondo Multilateral. *Vid.* Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, *cit. supra*, anexo X, pp. 76-77.

³⁷⁰ *Vid.* MALJEAN – DUBOIS, S., “Le foisonnement des institutions conventionnelles”, en IMPERIALI, C. (ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Economica, París, 1998, p. 33.

³⁷¹ Al respecto consultar el documento UNEP/FAO/PIC/CONF/5, de 17 de septiembre de 1998, que contiene el “Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998”, en <http://www.pic.int/finals.htm>.

Estos comités restringidos son, sobretudo, activos en el ámbito de la prevención de la contaminación marina. En este sentido, por ejemplo, la Convención de Londres de 29 de diciembre de 1972 sobre la prevención de la contaminación de los mares resultante del vertido de residuos, la Convención de París de 4 de junio de 1974 sobre la prevención de la contaminación de origen telúrico y la Convención de Oslo de 15 de febrero de 1972 sobre la prevención de la contaminación marina por las operaciones de vertido efectuados por los buques y aeronaves³⁷².

La creación de estos comités, sin embargo, plantea realmente la idoneidad de los mismos, es decir, si su creación ha contribuido a agilizar las tareas de la Conferencia de las Partes o si por el contrario ha contribuido a una mayor complejidad institucional y a acrecentar la tendencia basada en la duplicidad innecesaria de funciones de los órganos convencionales³⁷³.

3.2. El órgano consultivo: los comités de expertos

El recurso a un órgano consultivo especializado en determinadas cuestiones científicas, técnicas e incluso, tecnológicas en la materia objeto de regulación del texto convencional, viene justificado por varias razones. Una de ellas, por la necesidad que tienen los Estados Partes de acceder a conocimientos científicos que les va a proporcionar una mayor comprensión de términos científicos que en algunas ocasiones pueden constituir un obstáculo a la aplicación efectiva del texto convencional³⁷⁴. En este sentido, recurrir a estos órganos constituye un factor de

³⁷² Vid. BIRNIE, P., BOYLE, E. A., *International law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 163 y ss.

³⁷³ Por ejemplo, en el ámbito de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, la Resolución 6.6. sobre “Arreglos institucionales: comité permanente”, aprobada por la Conferencia de las Partes en su sexta reunión celebrada en El Cabo, del 10 al 16 de noviembre de 1999, *cit. supra*, establece que en el contexto de la política acordada por la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente deberá: proporcionar dirección a la secretaría en relación con las políticas generales, el funcionamiento y las finanzas en cuanto a la aplicación y la ampliación de la Convención; desempeñar entre una reunión de la Conferencia de las Partes y la siguiente, las actividades provisionales en nombre de la Conferencia que sean necesarias o que se le asignen explícitamente; proporcionar orientación y asesoramiento a la secretaría sobre la preparación de los programas y otros requisitos de las reuniones y cualesquiera otros asuntos remitidos por la secretaría en el ejercicio de sus funciones; supervisar, en nombre de las Partes, la elaboración y ejecución del presupuesto de la secretaría procedente del Fondo Fiduciario y otras fuentes, así como todas las actividades para recabar fondos emprendidas por la secretaría con miras a desempeñar funciones específicas autorizadas por la Conferencia de las Partes y supervisar los gastos de esas actividades de reunión de fondos; representar a la Conferencia de las Partes ante el Gobierno del país anfitrión de la sede de la secretaría, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otras organizaciones internacionales en relación con el examen de los asuntos relativos a la Convención y su secretaría; presentar ante cada reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes un informe sobre la labor realizada desde la reunión ordinaria anterior; y formular recomendaciones o proyectos de resolución, según proceda, para su examen por la Conferencia de las Partes.

³⁷⁴ Sobre esta cuestión consultar, SLOUKA, Z. J., “International Environmental Controls in the Scientific Age”, en HARDGROVE, J. L., (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, 1972 y también,

prevención de cualquier incumplimiento de las obligaciones convencionales. De esta manera, contribuye a realizar la actividad de control a través de determinadas informaciones proporcionadas por este órgano. Otra razón es que la información científica obtenida puede contribuir a mejorar no sólo la aplicación, sino también a la adaptación progresiva de los objetivos ambientales convencional a los nuevos cambios, ya sean de carácter medioambiental, social o tecnológico. En este sentido la labor de estos órganos constituye un factor de precaución³⁷⁵. Y, finalmente, la última razón que justifica la necesidad de recurrir a dichos órganos viene fundada por la necesidad de intensificar la cooperación de las Partes en esta materia y de constituir un centro de intercambio de información científica y tecnológica entre las Partes pero, sobre todo, constituye la oportunidad para asegurar y/o facilitar a otras Partes contratantes el acceso y transferencia a tecnologías, que éstas no disponen y sin las cuales, probablemente, los fines convencionales no puedan alcanzarse al igual que el resto de las Partes³⁷⁶.

En el ámbito de la regulación convencional de la protección internacional del medio ambiente surge la imperante necesidad de contactar, mediante una colaboración regular, los representantes diplomáticos con diferentes expertos en materia ambiental. En todos los tratados internacionales, al menos en los más recientes, que regulan alguna cuestión relacionada con el medio ambiente, disponen cláusulas relativas a los recursos de información científicos y también constituyen comités científicos y técnicos de carácter consultivo, formados por expertos intergubernamentales, llamados a reforzar la acción de los órganos de control³⁷⁷.

La Conferencia de las Partes³⁷⁸, en su primera reunión, suele instituir este tipo de órganos encargado, fundamentalmente, de asesorar en cuestiones

BOURQUIN, "Pouvoir scientifique et droit international", en *Recueil des Cours*, ACIDI, Martinus Nijhoff edit., La Haye, 1947-I.

³⁷⁵ Vid. CAMERON, J., ABOUCHAR, J., "The precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment", en *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. XIV, n.º. 1, 1991, pp. 1-27 y FREESTONE, D., *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*, Kluwer Law International, The Hague, 1994.

³⁷⁶ Evidentemente, se hace referencia a favorecer el acceso de los países en desarrollo a la tecnología y a la transferencia de tecnología a esos países.

³⁷⁷ Por ejemplo, el Protocolo sobre la Antártida de 4 de octubre de 1991, o la Convención de Río de Janeiro de 1992 sobre la biodiversidad (artículo 25- "Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico"), o la Convención de 1992 sobre el cambio climático (artículo 9- "Órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico"), o la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación de 1994 (artículo 24- "Comité de Ciencia y Tecnología), etc.

³⁷⁸ En algún tratado internacional como es el caso de la Convención de Canberra sobre la conservación del atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, el artículo 9.1 dispone que las Partes establecerán un Comité Científico como órgano asesor de la Comisión para la conservación del atún de aleta azul del Sur, como institución representativa de las Partes.

científicas. Consecuentemente, el número de expertos³⁷⁹, los criterios para su selección y la duración de su mandato serán determinados por la Conferencia de las Partes. También, bajo la dirección y supervisión de la Conferencia de las Partes, estos órganos suelen realizar las siguientes funciones dentro del marco convencional: proporcionar evaluaciones científicas y técnicas del estado del sector ambiental objeto de protección; preparar evaluaciones científicas y técnicas de los efectos de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del texto convencional; identificar las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados relacionados con la conservación y la utilización sostenible del medio ambiente y prestar asesoramiento sobre las formas de promover el desarrollo y la transferencia de esas tecnologías; prestar asesoramiento sobre los programas científicos y la cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible del medio ambiente³⁸⁰; y responder a las cuestiones de carácter científico, técnico, tecnológico y metodológico que le planteen la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios.

Los tratados que prevén estas cuestiones se encuentran divididos en dos grupos: aquellos tratados que crean nuevos órganos *ad hoc* de expertos o científicos; y otros tratados que prefieren recurrir a organismos internacionales preexistentes o a expertos a título individual. E incluso, se podría añadir otro grupo, el de los tratados que combinan ambos instrumentos.

Naturalmente, la repercusión de establecer una u otra modalidad tiene su importancia. En este sentido, los textos convencionales en materia ambiental más recientes apuestan por la creación de órganos convencionales propios con lo cual proporciona una serie de características y ventajas para las Partes. Estos órganos convencionales *ex novo* son órganos, generalmente, considerados subsidiarios a la Conferencia de las Partes, es decir, la Conferencia de las Partes tiene plena potestad para modificar el mandato, la organización, funciones y el funcionamiento de este órgano. De esta manera, y a pesar de no constituirse como un órgano de carácter político, su dependencia de la Conferencia de las Partes pone entredicho su imparcialidad e independencia que, por cierto, en ningún texto

³⁷⁹ Aunque, generalmente, se prevé la posibilidad de que cualquier Parte pueda nombrar un experto calificado como miembro del Consejo o Comité científico. Así se prevé, por ejemplo, en el artículo VIII.2 de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979.

³⁸⁰ En este sentido, el artículo VIII.5.a) de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979 establece que el Consejo Científico de la Convención prestará asesoramiento científico a la Conferencia de las Partes, a la Secretaría y, si la Conferencia lo aprueba, a toda institución establecida en virtud de la Convención o de un Acuerdo, o a cualquier Parte.

convencional se menciona expresamente³⁸¹. La Conferencia de las Partes tiene la capacidad de nombrar los miembros científicos y técnicos del órgano, es decir, cada Parte elige sus representantes científicos, con el único límite de respetar una proporción geográfica equilibrada. Generalmente, todas las Partes intentaran asegurar, al menos, un representante propio en este órgano, con lo que queda cuestionada la supuesta composición basada en criterios interdisciplinarios y científicos, en aras de una posible composición gubernamental encubierta. Las Partes no sólo nombran los cargos, sino también se encargan de su renovación y destitución de sus miembros. El control de la Conferencia de las Partes sobre los órganos científicos convencionales se materializa también con la obligación de éstos de someter un informe sobre sus actividades.

La imparcialidad científica parece garantizarse más con el recurso a organizaciones gubernamentales o no gubernamentales preexistentes, puesto que su desvinculación de la estructura orgánica de la comunidad convencional permite que su participación sea a título consultivo y su actuación equiparable a la de los observadores. Además, el control científico parece ser más efectivo si es externo a la convención, sin perder el carácter sectorial y específico propio de los órganos científicos convencionales.

Precisamente, el control sistemático propio de los tratados internacionales relativos a la protección del medio ambiente ha sido reforzado por el rol de los expertos y científicos independientes de las Partes en los diferentes regímenes convencionales, que pueden, por ejemplo, comunicar informaciones útiles para el órgano de control³⁸².

a) La utilización de organismos preexistentes o de expertos a título individual

Este ha sido el recurso de, por ejemplo, la Convención de París sobre el Patrimonio mundial cultural y natural de 16 de noviembre de 1972. El Comité del

³⁸¹ Esto es así puesto que estos órganos convencionales se constituyen como órganos subsidiarios y, por lo tanto, bajo la dependencia y del mandato del órgano principal que los crea. Sin embargo, en algunos tratados esta referencia a la imparcialidad existe. Por ejemplo, el artículo 24 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994, que crea el “Comité de la Ciencia y la Tecnología”, prevé en su párrafo segundo que la Conferencia de las Partes elaborará y mantendrá una lista de expertos “*independientes*” que tengan conocimientos especializados y experiencia en las esferas pertinentes. No obstante, esta lista se basará en las candidaturas recibidas por escrito de las Partes, y en ella se tendrá en cuenta la necesidad de un enfoque multidisciplinario y una representación geográfica amplia. Si bien existe la mención a “independientes”, en el primer párrafo se hace referencia a la composición de dicho Comité en los siguientes términos: “...*Estará integrado por representantes gubernamentales competentes en las correspondientes esferas de especialización*”.

³⁸² En este sentido, puede destacarse el sistema generado por la Convención de Barcelona sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976, en relación con el programa de investigación MEDPOL.

Patrimonio Mundial puede invitar en todo momento a sus reuniones a los organismos públicos o privados, así como también a los particulares, para consultarles sobre determinadas cuestiones³⁸³. En este sentido, se admite como observador de derecho, en el ámbito de la conservación de la naturaleza, un representante de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza³⁸⁴. También, en un ámbito regional, el Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, establece, en su artículo 14.2, que el Comité Permanente podrá, para el cumplimiento de su misión y por propia iniciativa, prever reuniones de grupos de expertos. Como consecuencia de la frecuente utilización de esta disposición, las Partes en el Convenio no han juzgado necesaria la nueva creación de un órgano científico³⁸⁵. En el ámbito del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, se establece que la Secretaría se encarga de realizar estudios científicos y técnicos, de conformidad con los programas autorizados por la Conferencia de las Partes, que contribuyan a la mejor aplicación del Convenio³⁸⁶.

b) La creación de estructuras *ad hoc*

En otros instrumentos internacionales relativos a la protección ambiental prevén estructuras *ad hoc*, denominadas, generalmente, “consejo científico” o “grupo de evaluación”, que reagrupan expertos de reconocida competencia en la materia y que se reúnen regularmente, una o dos veces al año, para tratar cuestiones relativas al objeto del texto convencional. Estos órganos, sin embargo,

³⁸³ La participación de estos organismos se posibilita por el artículo 10.2 de la Convención, que establece que el Comité podrá, en todo momento, invitar a sus reuniones a organismos públicos o privados, así como a personas privadas, para consultarles sobre cuestiones determinadas.

³⁸⁴ El Artículo 13.7 de la Convención establece la cooperación del Comité con las organizaciones internacionales y nacionales gubernamentales y no gubernamentales, cuyos objetivos sean análogos a los de la Convención. El Comité puede recurrir a estas organizaciones, y en particular, al Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la restauración de los bienes culturales (Centro Roma), o al Consejo Internacional de monumentos y de lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) o a la Unión Internacional para la conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN), para elaborar sus programas y, ejecutar sus proyectos. También el artículo 14.2 de la Convención establece: “El Director General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, utilizando lo más posible los servicios del Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la restauración de los bienes culturales (Centro Roma), del Consejo Internacional de monumentos y de lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) y los de la Unión Internacional para la conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN) dentro de sus competencias y de sus atribuciones respectivas, preparará la documentación del Comité y el orden del día de sus reuniones, y ejecutará sus decisiones”.

³⁸⁵ Vid. Sobre esta cuestión, Comité Permanent, *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, 7ème réunion, Estrasburgo, 6-9 diciembre 1988, doc. T-PVS (88) 45, p. 24.

³⁸⁶ Vid. artículo XII.c) del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres. Este sistema también se apoya en las llamadas “autoridades científicas nacionales” designadas por las Partes (artículo IX).

en algunas ocasiones, no gozan de independencia. Si bien en un principio estas estructuras no estaban previstas en los primeros textos convencionales internacionales relativos a la protección ambiental, su creación se producía posteriormente a través de los poderes de la Conferencia de las Partes. Así, por ejemplo, en un principio la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente, como hábitat de aves acuáticas, sólo preveía, en su artículo 6, la posibilidad que la Conferencia de las Partes solicitara los informes y las estadísticas a los organismos internacionales competentes, pero una serie de grupos de trabajo se crearon en virtud de este artículo y la Secretaría ha funcionado en relación con las organizaciones no gubernamentales, especialmente, con el BIROE³⁸⁷. Posteriormente, estos servicios de expertos se beneficiaron de una partida presupuestaria dentro del régimen financiero de la Convención y en 1991, el Comité Permanente de la Convención, para poderse dedicar a las cuestiones administrativas, propuso la creación de un Comité científico. El Comité sugirió que uno de los grupos de expertos más importantes, el Grupo de trabajo sobre los criterios racionales de las zonas húmedas fuera transformado en Comité científico en la tercera reunión de las Partes³⁸⁸. La decisión fue adoptada, finalmente, en la quinta reunión de las Partes, donde se creó un Grupo de Evaluación científico y técnico (GEST) a partir del grupo de trabajo antes mencionado³⁸⁹. El GEST se compone de siete miembros, que poseen los conocimientos técnicos y científicos apropiados, designados por la Conferencia de las Partes a título individual por un

³⁸⁷ Es el “Bureau International de Recherches sur les Oiseaux d’Eau et les zones Humides”, su nombre ha sido cambiado por el de “Wetlands International” (W.I.). Esta Oficina fue creada en 1954 por el Consejo Internacional para la Protección de las Aves (CIPO). Sus principales objetivos son: coordinar los principales inventarios regionales, los protocolos de seguimiento y evaluación; desarrollar y armonizar los bancos de aves acuáticas y las zonas húmedas; revisar las prioridades de conservación, iniciar proyectos de protección de las especies amenazadas, de gestionar, de forma racional, las zonas húmedas y las zonas para las aves acuáticas; promover y aportar asistencia técnica a las Convenciones de Bonn y de Ramsar; difundir los conocimientos a través de publicaciones y de conferencias para la divulgación de los resultados y formar, en determinados países, numerosos observadores en técnicas de contabilización aérea. *Vid.* Recomendación 3.1 sobre la cuestión de la secretaría, de la Tercera Sesión de la Conferencia de las Partes contratantes, celebrada del 27 de mayo al 5 de junio de 1987, en Regina, Provincia de la Saskatchewan, Canadá y la Recomendación C.5.6 de la Quinta Conferencia de las Partes a la Convención de Ramsar, celebrada en Kushiro, de 1993. Documentación en www.ramsar.org, página de 11 de octubre de 2002.

³⁸⁸ *Vid.* Rapport du Comité Permanent, *Procès verbaux de la quatrième session de la Conférence des Parties contractantes*, Montreux, Canada, 27 junio-4 julio 1990, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 251.

³⁸⁹ Resolution on the establishment of a scientific and technical review panel, *Fifth Meeting of the Conference of the Contracting Parties*, Kushiro, 9-16 junio de 1993, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 166. Reproducida en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 4, 1993, p. 242.

período de tres años. El GEST se reúne una vez al año y puede recurrir al consejo de otros científicos y técnicos sobre determinadas cuestiones³⁹⁰.

Posteriormente, los tratados internacionales sobre la protección de determinados elementos del medio ambiente han previsto estructuras de este tipo de forma expresa en las mismas convenciones. Así, por ejemplo, la Convención de Bonn sobre las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, creó un Consejo Científico regulado en su artículo 8³⁹¹. De acuerdo con este precepto, toda Parte contratante puede proponer un experto cualificado como miembro del Consejo. Este Consejo comprende así los expertos nombrados a título individual, hasta un máximo de ocho miembros³⁹². El Consejo se reúne mediante la invitación de la Secretaría, cada vez que la Conferencia de las Partes así lo solicite, es decir, generalmente, una vez al año.

El Acuerdo sobre la conservación de aves acuáticas de África y Australasia, adoptado en aplicación de la Convención de Bonn, contiene también las disposiciones necesarias para la creación de un comité, es decir, el denominado “Comité Técnico”³⁹³, compuesto por nueve expertos representantes de las diferentes regiones de las zonas del Acuerdo, sobre la base de una distribución geográfica equilibrada, con un representante de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, uno del BIROE y del CIC, también un experto en

³⁹⁰ La designación se realiza sobre la base de la propuesta del Comité Permanente, de acuerdo con las listas presentadas por las Partes a la Secretaría de la Convención y de acuerdo con el principio de una distribución geográfica equitativa. El GEST se reunió, por primera vez, en enero de 1994.

³⁹¹ También consultar la Resolución 6.7 sobre “Arreglos institucionales: Consejo Científico”, aprobada por la Conferencia de las Partes en su sexta reunión, celebrada en El Cabo, del 10 al 16 de noviembre de 1999. *Vid.* UNEP/CMS/Res. 6.7. El artículo 8 de la Convención y esta Resolución establecen los cometidos del Consejo, es decir: prestar asesoramiento científico a la Conferencia de las Partes, a la secretaría y si así lo aprobase la Conferencia de las Partes, a cualquier órgano establecido en el marco de la Convención o de un Acuerdo o de una Parte; recomendar y coordinar la investigación para constatar el estado de conservación de las especies migratorias, evaluar los resultados de esa investigación e informar a la Conferencia de las Partes sobre el estado de conservación de las especies y los modos para mejorarlo; formular recomendaciones a la Conferencia de las Partes sobre las especies que deben incluirse en los Apéndices I y II y recomendaciones en relación con las medidas de conservación y gestión específicas que deben incluirse en Acuerdos sobre especies migratorias; y recomendar soluciones a la Conferencia de las Partes a los problemas relativos a aspectos científicos de la aplicación de la Convención, en particular, en relación con los hábitats de las especies migratorias. La Conferencia de las Partes en su cuarta reunión, celebrada en Nairobi, en 1994, pidió al Comité Científico que se encargase de las tareas adicionales siguientes: mantener bajo examen la composición de los apéndices I y II de la Convención; prestar asesoramiento sobre medidas de conservación para las especies del Apéndice I y sus prioridades; prestar asesoramiento en relación con la evolución de Acuerdos existentes y las prioridades para la elaboración de nuevos Acuerdos con su mandato; y prestar asesoramiento sobre la selección y la vigilancia de proyectos piloto a pequeña escala que promuevan la aplicación de la Convención. *Vid.* Resolución 6.4. “Strategic Plan for the Convention on Migratory Species”, Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes, Nairobi, 1994, UNEP/CMS/Res. 6.4.

³⁹² De acuerdo con este artículo el número de estos expertos, los criterios para su selección y la duración de su mandato serán determinados por la Conferencia de las Partes. Además, prevé que a reserva de la aprobación de la Conferencia de las Partes, el Consejo Científico establecerá su propio reglamento interno.

³⁹³ *Vid.* artículo 7 del Acuerdo.

economía rural, un experto en gestión de la fauna y un experto en derecho ambiental.

También en el ámbito de la Convención de Canberra, sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980, se establece un Comité científico para la conservación de la fauna y flora marinas de la Antártida³⁹⁴, como órgano consultivo de la Comisión convencional. Cada uno de los miembros de la Comisión será miembro del Comité Científico y por esto, cada miembro de la Comisión de Canberra nombra a un representante con competencias científicas apropiadas, el cual también puede hacerse acompañar por otros expertos y consejeros³⁹⁵. Este órgano consultivo también puede, de forma *ad hoc*, solicitar la opinión de otros expertos, y eventualmente crear sus propios órganos subsidiarios³⁹⁶. Este Comité, como establece el texto convencional, sirve de foro para la consulta y la cooperación en lo relativo a la compilación, estudio e intercambio de información con respecto a los recursos vivos marinos antárticos. Asimismo, alienta y fomenta la cooperación en la esfera de la investigación científica con el fin de ampliar el ecosistema marino antártico.

De la misma forma, la Conferencia de las Partes a la Convención de Río sobre la diversidad biológica de 1992 puede crear los órganos subsidiarios juzgados necesarios para la aplicación de la Convención, en particular, para proporcionar un asesoramiento científico y técnico³⁹⁷. En su artículo 25 se prevé un órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico a fin de proporcionar a la Conferencia de las Partes y, cuando proceda, a sus otros órganos subsidiarios, asesoramiento oportuno sobre la aplicación del Convenio. Este órgano está abierto a la participación de todas las Partes y será multidisciplinario. Está integrado por representantes de los Gobiernos con competencia en el campo de especialización pertinente y presenta, regularmente, informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor. Un Comité parecido funciona en el ámbito de la Convención sobre cambio climático de 1992, constituido como “Órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico”³⁹⁸ y también, en el ámbito de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio

³⁹⁴ Vid. artículo 16.1 de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980.

³⁹⁵ Vid. artículo 14 de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980.

³⁹⁶ Vid. artículo 16.3 de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980.

³⁹⁷ Vid. artículo 23.4.g) de la Convención sobre la biodiversidad de 1992.

³⁹⁸ Vid. artículo 9, en relación con el artículo 7.2.i) de la Convención sobre cambio climático de 1992.

de 1994, se crea el “Comité de la Ciencia y la Tecnología”, en calidad de órgano subsidiario, encargado de proporcionar a la Conferencia de las Partes información y asesoramiento científico y tecnológico sobre cuestiones relativas a la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía³⁹⁹.

La tendencia observada en tratados más recientes es la multiplicación de estos órganos de expertos y a su especialización funcional. En el ámbito, por ejemplo, del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987 se han creado cinco paneles o grupos de expertos, es decir: un panel de evaluación científica, un panel sobre los efectos sobre el medio ambiente de la rarefacción del ozono, un panel de evaluación técnica, un panel de evaluación económica y un panel de trabajo de composición ilimitada. También esta complicación y sectorialización institucional se producen en el ámbito de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 donde existen los siguientes grupos de expertos: el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), que se constituye en un grupo de expertos que se encargan de recopilar la información sobre el cambio climático y de formular estrategias; el SBI, o órgano subsidiario para la aplicación; el SBSTA o órgano subsidiario encargado de preparar las consultas científicas, técnicas y tecnológicas; el TAP-T (el Panel Intergubernamental técnico consultivo sobre Tecnologías) y el TAP-M (el Panel Intergubernamental técnico consultivo sobre Metodologías)⁴⁰⁰.

Generalmente, las funciones de estas estructuras subsidiarias científicas-tecnológicas o Consejos Científicos vienen determinadas por la Conferencia de las Partes, entre las que figuran:

- a) funciones de asesoramiento científico a la Conferencia de las Partes⁴⁰¹, a la Secretaría y, si la Conferencia lo aprueba, a toda institución establecida por el tratado o a cualquier Parte⁴⁰²;

³⁹⁹ Vid. artículo 24 de la Convención.

⁴⁰⁰ Sobre esta cuestión, *vid.* HERNES, H., “The Framework Convention on Climate Change: Status and Future Implementation”, en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, Papers from the 2nd High - level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 114-127.

⁴⁰¹ Esta función de asesoramiento se intensifica en tratados como la Convención de Canberra para la conservación del atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, que su artículo 9 dispone que la reunión del Comité Científico tendrá lugar antes de la reunión de la Comisión para la conservación del atún de aleta azul del Sur.

⁴⁰² En este sentido, el anexo a la Convención de 10 de diciembre de 1976, relativa a la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros hostiles o también, el artículo VIII.5.a) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979. De forma similar se expresa el artículo 25.2.d) del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica, establece que el órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico prestará asesoramiento sobre los programas científicos y la cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Estas funciones de asesoramiento vienen complementadas en el Convenio de Río sobre la diversidad biológica y en la Convención sobre cambio climático por una función complementaria consistente en la posibilidad de que estos órganos respondan a las preguntas de

b) funciones de recomendación para trabajos de investigación y coordinación sobre el sector ambiental objeto de protección, evaluación de los resultados de dichos trabajos de investigación, a fin de comprobar el estado de este sector ambiental e informes a la Conferencia de las Partes sobre tal estado de conservación, así como sobre las medidas que permitan mejorarlo⁴⁰³;

c) funciones de evaluación científica y técnica de las medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del texto convencional⁴⁰⁴;

d) funciones de identificación de las tecnologías y de los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados relacionados con la conservación y la utilización de los elementos ambientales y prestará asesoramiento sobre las formas de promover el desarrollo y/o la transferencia de esas tecnologías⁴⁰⁵;

e) funciones de recomendación⁴⁰⁶ a la Conferencia de las Partes sobre: la inclusión de ampliación de los apéndices del tratado; sobre medidas específicas de conservación del sector ambiental a proteger, así como de cuidado y aprovechamiento; y sobre la solución de problemas relativos a aspectos científicos en la aplicación del tratado⁴⁰⁷.

Asimismo, debido a su carácter subsidiario, la Conferencia de las Partes podrá ampliar, ulteriormente, estas funciones, el mandato, la organización y el

carácter científico, técnico y metodológico que la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios le planteen. Consultar los artículos 25.2.e) y 9.2.e), respectivamente.

⁴⁰³ En el artículo XV.2.b) y d) de la Convención de 20 de mayo de 1980, sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos establece que el Comité científico servirá de foro para la consulta y cooperación en lo relativo a la compilación, estudio e intercambio de información con respecto a los recursos vivos marinos. Asimismo, alentará y fomentará la cooperación en la esfera de la investigación científica. También el artículo 9.2.d) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992, se establece esta función y también en el ya mencionado artículo 25.2.d) del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica.

⁴⁰⁴ Como por ejemplo, el artículo XV.2.a) de la Convención de 20 de mayo de 1980, sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos; o el artículo 25 a) y b) del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica; o el artículo 9.2.a) y b) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992; o también, el artículo 9.2 del Convenio de Canberra para la conservación del atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993.

⁴⁰⁵ Esta es una nueva función introducida por los textos convencionales concluidos con posterioridad a la Conferencia de Río de 1992. Por ejemplo, el artículo 25.2.c) del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica o el artículo 9.2.c) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992 o el artículo 24.3 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994.

⁴⁰⁶ Esta función se prevé, de forma detallada, en el artículo VIII.5.b), c), d) y e) de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979. Y también, en el artículo 9.2 del Convenio de Canberra para la conservación del atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, que se establece la posibilidad del Comité Científico para realizar recomendaciones a la Comisión para la conservación del atún de aleta azul del Sur sobre la conservación, gestión y utilización óptima de esta especie.

funcionamiento de este órgano⁴⁰⁸. Además, este órgano presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor.

Evidentemente, estas funciones poseen, por una parte, un carácter instrumental, en tanto que permite apoyar una mejor aplicación de las disposiciones del texto convencional; y por otra, un carácter necesario, dado, precisamente, el carácter técnico y científico de las medidas de aplicación de las normas de protección y conservación, que requieren ineludiblemente la intervención de este tipo de órganos convencionales, sobre todo, en el proceso de aplicación de las obligaciones ambientales, por parte de países en vías de desarrollo⁴⁰⁹. Como ya se ha mencionado anteriormente, en el ámbito de las convenciones concluidas con posterioridad a la Conferencia de Río de 1992 se prevé, expresamente, dos nuevas características: por una parte, el carácter abierto consistente en que estos órganos estén abiertos a la participación de todas las Partes y por otra, se pone de relieve su carácter multidisciplinar⁴¹⁰.

3.3. Los órganos de asistencia financiera y de transferencia de tecnología

La adopción de este tipo de mecanismos financieros se justifica por la necesidad de reforzar el cumplimiento de las disposiciones convencionales por parte de Estados que si bien tienen responsabilidades comunes con otros Estados, éstas se diferencian por las características socioeconómicas y tecnológicas específicas que fundamentan la necesidad de asumir obligaciones asimétricas entre los diferentes Estados Partes en un tratado ambiental⁴¹¹. Se potencia así una clase de control financiero paliativo que tiene como principal misión la de prestar apoyo

⁴⁰⁷ Por ejemplo, el artículo VIII.5.c), d) y e) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979.

⁴⁰⁸ Así el artículo 25.3 del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica o el artículo 9.3 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992.

⁴⁰⁹ Vid. PIETTE, J. J., "Evolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement", en *Revue juridique de l'environnement*, vol 1, 1993, pp. 5-9.

⁴¹⁰ En este sentido, el artículo 9.1 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992; el 25.1 del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica; o el artículo 24 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994.

⁴¹¹ De acuerdo con el Principio 7 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen". Sobre esta cuestión consultar el Capítulo VI de esta investigación.

financiero y a ofrecer incentivos con respecto a las actividades nacionales dirigidas a alcanzar el objetivo convencional en materia ambiental.

Generalmente, la asistencia financiera consiste en que las Partes en un tratado ambiental que son países desarrollados proporcionen recursos financieros nuevos y adicionales para habilitar a las Partes, que son países en desarrollo o con economías en transición, para que puedan sufragar el total acordado de los costes incrementales de las medidas de aplicación, en cumplimiento de sus obligaciones emanadas del tratado, convenidas entre una Parte receptora y una entidad participante en el mecanismo financiero adoptado por el tratado⁴¹².

Estos mecanismos financieros se prevén por primera vez en el Protocolo de Montreal. La correspondiente enmienda al artículo 10 del Protocolo de Montreal⁴¹³ tuvo un impacto significativo en las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992⁴¹⁴, traducándose su influencia en disposiciones específicas contenidas en la Convención Marco sobre cambio climático y la Convención sobre la diversidad biológica.

En algunos tratados internacionales en materia ambiental se establece una remisión a centros regionales de capacitación y transferencia de tecnología con respecto al objeto convencional y en función de las necesidades específicas de las distintas regiones y subregiones⁴¹⁵. Complementariamente, se establecen

⁴¹² Los “costes incrementales” se definen como “... la diferencia (o incremento) entre los costes de un proyecto con finalidades ambientales y los costes de un proyecto alternativo que un Estado debería aplicar en ausencia de aspectos ambientales globales”. Vid. GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY, *The Restructured Global Environment Facility*, en <http://www.gefweb.org/geftext.htm>. Tanto la Agenda 21, como el Protocolo de Montreal hacen referencia a la necesidad de que los Estados desarrollados asuman la globalidad de los costes incrementales generados por la aplicación de los acuerdos internacionales en los Estados en vías de desarrollo, así como los costes adicionales de equipamiento, infraestructura y de creación de capacidades. Vid. BRYNER, G. C., “Implementing Global Environmental Agreements in the Developing World”, en *Colorado Journal of International Environmental Law*, 1997 Yearbook, pp. 10 y ss. También los artículos 4.3 de la Convención sobre cambio climático y el artículo 20.2 del Convenio sobre biodiversidad de 1992.

⁴¹³ El nuevo mecanismo financiero fue introducido, provisionalmente, por una enmienda adoptada en la Segunda Reunión de las Partes celebrada en Londres, el 29 de junio de 1990 (*ILM* 30, 1991, p. 537) y adoptada definitivamente en la Cuarta Reunión de las Partes en Copenhague el 25 de noviembre de 1992 (*ILM* 31 (1992), p. 847). Vid. Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, *cit. supra*, p. 72-74. Sobre esta cuestión, *vid.* PALIS, J. M., “The Multilateral Fund of the Montreal Protocol: A Prototype for Financial Mechanisms in Protecting Global Environment”, en *Cornell International Law Journal*, n. 25, 1991, p. 181; DESOMBRE, E. R., KAUFFMANN, J., “The Montreal Protocol Multilateral Fund: A Partial Success Story”, en KEOHANE, R. O., LEVY, M. A. (eds.), *Institutions for Environmental Aid: Pitfall and Promise*, 1996, p. 89.

⁴¹⁴ En este sentido, los países desarrollados reafirmaron su objetivo para proporcionar recursos financieros, sin aceptar una obligación legal internacional al respecto. Por su parte, los Estados en vías de desarrollo, a pesar de estar interesados en recursos financieros adicionales, objetaron la relación entre la asistencia para el desarrollo y la protección ambiental, entendiendo esta relación como una injustificada para el desarrollo que podría interferir en el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales. Vid. DESOMBRE, E. R., KAUFFMANN, J., *ibidem*.

⁴¹⁵ Por ejemplo, el artículo 14 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989. En este sentido, la

compromisos de establecer fondos rotatorios para prestar asistencia provisional, así como el establecimiento de mecanismos de financiación apropiados de carácter voluntario⁴¹⁶.

a) Organismos financieros externos

El Fondo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (FMAM), gestionado por el PNUMA, fue creado por la Conferencia de Estocolmo en 1972⁴¹⁷, así como los mecanismos financieros establecidos por diferentes fundaciones y asociaciones activas en el ámbito de la protección ambiental, como el “Wide Fund for Nature” (WWF Fund), han contribuido a una mejora considerable de la eficacia de los compromisos asumidos por los Estados, sobre todo por aquellos Estados en vías de desarrollo, que presentaban mayores problemas de cumplimiento⁴¹⁸.

De entre los organismos dedicados a la financiación de la protección internacional del medio ambiente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o su denominación en inglés, Global Environmental Facility (GEF)⁴¹⁹, se presenta como el organismo financiero externo y global más importante⁴²⁰.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial fue establecido de forma provisional en 1991⁴²¹ como proyecto piloto del Banco Mundial para financiar las ayudas técnicas y de inversión relativas a los problemas globales más importantes⁴²². Actualmente, sus actividades se dirigen por una estructura

Agenda 21, establece la necesaria cooperación financiera que debe existir entre los órganos de Naciones Unidas y las organizaciones financieras multilaterales. *Cit. supra*, Capítulo 38, párrafo 41.

⁴¹⁶ Vid. GÜNDLING, L., “Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity – Building through Financial and Technology Transfer”, en *ZaöRV*, n.º. 56, 1996, pp. 796 y ss.

⁴¹⁷ Vid. Res. AGNU A/Res/2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972.

⁴¹⁸ Sobre esta cuestión, OUANO, A. R. E., “The Role of Multilateral Financial Institutions in Development of International Environmental Laws”, en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 7, n.º. 1, 2002, pp. 75-87.

⁴¹⁹ Vid. SILARD, S. A., “The Global Environmental Facility: A New Development in International Law and Organization”, en *George Washington Journal of International Law and Economics*, n.º. 28, 1995, pp. 607 y ss.; y SAND, P. H., “The Potential Impact of the Global Environmental Facility of the World Bank, UNDP and UNEP”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, pp. 479 y ss.

⁴²⁰ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., “The Global Environment Facility Galaxy: On Linkages among Institutions”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 243-285.

⁴²¹ En mayo de 1991 celebró su primera reunión, en la que sus participantes decidieron excluir a las organizaciones no gubernamentales de la participación directa en la reunión y en su lugar se realizaron consultas entre las tres agencias que aplican el GEF, es decir, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Los Directores Ejecutivos del Banco Mundial adoptaron la Resolución n.º. 91-5 en 1991, decidiendo el establecimiento de dos fondos: el GEF y el Fondo para Proyectos de preservación del ozono (*ILM* 30 (1991), p. 1735 y ss.). Vid. HANDL, G., “III. Derecho internacional ambiental después de UNCED”, en MADRIGAL CORDERO, P., MAURI CARABAGUÍAZ, C., GONZÁLEZ AGUILUZ, M., *II Congreso de Derecho Ambiental*, op. cit., pp. 46 y ss.

⁴²² Vid. Instrumento para el Establecimiento del Global Environmental Facility, 33 *ILM* 1273, (1994).

institucional tripartita, es decir, por el Banco Mundial⁴²³, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁴²⁴. El Fondo fue constituido sobre una base jurídica particular: en la Reunión de Ginebra de marzo de 1994, setenta y tres Estados negociaron y adoptaron el Instrumento para el establecimiento del Fondo Global Reestructurado para el Medio Ambiente y de acuerdo con este Instrumento, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Naciones para el Medio Ambiente aprobaron sendas Resoluciones para su adopción⁴²⁵. A través de esta decisión, el Fondo se transformaba de un programa experimental a un mecanismo financiero permanente, que proveería fondos de ayudas y concesiones a los países en vías de desarrollo para la financiación de proyectos y actividades relacionadas con la protección del medio ambiente⁴²⁶.

Originariamente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial se proyectó como substitutivo de los medios del Banco Mundial y dirigido a financiar los costes ambientales de las actividades de desarrollo⁴²⁷. Con la adopción, el 16 de

⁴²³ Vid. los artículos del Acuerdo del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, de 27 de diciembre de 1949 (2 *UNTS* 134). También, World Bank, *Documents concerning the Establishment of the Global Environment Facility*, 30 *ILM* 1991, pp. 1735 y ss.; y DiLEVA, C., "International Environmental Law and Development", en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 10, 1998, pp. 501-504.

⁴²⁴ De conformidad con la decisión 21/25 del Consejo de Administración, relativa a la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la labor del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y de acuerdo con el plan de acción sobre la complementariedad del PNUMA y el FMAM adoptado en cumplimiento de la decisión 20/7 del Consejo de Administración, el PNUMA continuó potenciando su papel como uno de los tres organismos de ejecución del FMAM. Después del 21º período de sesiones del Consejo de Administración, el PNUMA presentó un programa de trabajo por un monto, al 31 de octubre de 2002, de 186.767.000 dólares, incluidos 80.481.000 dólares en recursos del FMAM, que representaba 105 actividades, incluidos 13 proyectos de gran escala, 21 proyectos de mediana escala y 35 actividades facilitadoras en el ámbito nacional (anexo I, del documento UNEP/GC.22/INF/10). Asimismo, en julio de 2001, se completaron con éxito las cuatro actividades iniciales de la asociación estratégica PNUMA/FMAM relacionadas con la evaluación, la gestión en el ámbito mundial de los conocimientos ambientales y la proyección exterior. Vid. Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, "Respuestas de política del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para abordar los problemas ambientales emergentes", 22º período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, Nairobi, de 3 a 7 de febrero de 2003, UN-Doc. UNEP/GC.22/3, de 2 de diciembre de 2002.

⁴²⁵ Vid. las Resoluciones n.º. 94-2 y 94-3 de los Directores Ejecutivos de 24 de mayo de 1994 y la Resolución n. 487 del Comité de los Gobernadores del Banco Mundial, adoptada el 7 de julio de 1994; la Decisión del Comité Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 13 de mayo de 1994, DP/1994/9; la Decisión del Consejo gubernamental del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de 18 de junio de 1994. El mecanismo entró en vigor el 7 de julio de 1994. Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., "The Global Environment Facility Galaxy: On Linkages among Institutions", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, op. cit., pp. 255 y ss.

⁴²⁶ Vid. DURUIGBO, E., "International Relations, Economics and Compliance with International Law: Harnessing Common Resources to Protect the Environment and Solve Global Problems", en *California Western International Law Journal*, vol. 31, n.º. 2, 2001, pp. 207-211.

⁴²⁷ La Facilidad Global Ambiental se estableció como un programa piloto de tres años para ayudar a países en desarrollo que afrontan problemas ambientales globales, proporcionando fondos para inversiones y asistencia técnica en cuatro áreas focales: calentamiento global, biodiversidad, aguas internacionales y deterioro de la capa de ozono. El GEF fue diseñado, desde su inicio, como una entidad operacional interina para los mecanismos establecidos bajo las Convenciones de 1992, sobre cambio

marzo de 1994, del Acuerdo sobre la Reestructuración del Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁴²⁸, el Fondo pasa a cubrir cuatro áreas: los problemas relativos al cambio climático, la destrucción de la biodiversidad, la contaminación de las aguas internacionales y la destrucción de la capa de ozono⁴²⁹. En este sentido, el Fondo se perfila, por una parte, como un mecanismo de asistencia en la protección global del medio ambiente; y por otra, como un mecanismo de apoyo al desarrollo económico sostenible⁴³⁰. Además opera como soporte para las correspondientes convenciones internacionales que regulan los ámbitos de incidencia del Fondo, incluyendo incluso la posibilidad de financiar medidas no incluidas en estos instrumentos internacionales convencionales, cuando existe un beneficio global mayor.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial comprende un Consejo, una Secretaría⁴³¹ y una Asamblea que se reúne cada tres años. La Asamblea se compone de representantes de todos los participantes y ejerce funciones de guía política y funciones de revisión. La composición del Consejo consta de treinta y dos miembros y adopta un sistema de representación de cámara, es decir, 16 de sus

climático y biodiversidad, así como instrumento financiero para cubrir los costes de incremento que benefician el ambiente global siguiendo la Agenda 21. Posteriormente, en octubre de 2002, la Asamblea del FMAM aprobó la incorporación de otras áreas de interés como la degradación de los suelos, los contaminantes orgánicos persistentes, la seguridad de la biotecnología y la creación de capacidad. *Vid. ibidem.*

⁴²⁸ *Vid. ILM* 33, 1994, p. 1273. El Instrumento se adoptó en la Conferencia de Ginebra, celebrada en marzo de 1994. De acuerdo con este Instrumento, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptaron el Instrumento mediante una resolución o una decisión adoptada por el respectivo órgano competente y según el procedimiento establecido. *Vid.* Resoluciones nº. 94-2 y 94-3 de los Directores Ejecutivos, de 24 de mayo de 1994 y la Resolución nº. 487 del Comité de Gobernadores del Banco Mundial, de 7 de julio de 1994; la Decisión del Comité Ejecutivo del PNUD, DP/1994/9, de 13 de mayo de 1994; y la Decisión del Consejo de Gobierno del PNUMA, SS. IV.1, de 18 de junio de 1994. El mecanismo entró en vigor el 7 de julio de 1994. En el Informe del Asesor Jurídico de Naciones Unidas (UN Doc. A/AC.237/74) se hacía referencia a que "... la reestructuración del GEF constituye una entidad, establecida por el Banco Mundial y las Naciones Unidas, a través del PNUMA y del PNUD, tal y como se define en el Instrumento. De esta manera, la Reestructuración del GEF constituye una nueva entidad distinta del antiguo GEF, el cual fue establecido como programa piloto del Banco Mundial por Resolución 91-5 de sus Directores Ejecutivos".

⁴²⁹ De acuerdo con el artículo 11, en relación con el artículo 21.3 de la Convención sobre cambio climático y el artículo 21 en relación con el artículo 39 del Convenio sobre diversidad biológica hacen referencia a la necesidad de reestructurar el GEF, con el fin de regular las relaciones entre este mecanismo y las respectivas Conferencias de las Partes. La Agenda 21 también alude a necesidad de reestructurar el GEF. En este contexto, los Estados industrializados entendían que debían determinarse, previamente, los principios a aplicar a las instituciones multilaterales de financiación, especialmente, aquellos relativos al uso de recursos, así como aquéllos relativos a la salvaguarda de los intereses de los países donantes en el Consejo de Gobierno. Los intereses de los países en vías de desarrollo consistían en: hacer valer su igual derecho de representatividad en el Consejo de Gobierno, su participación universal y en la transparencia de la información en el proceso de adopción de decisiones.

⁴³⁰ En este sentido, el GEF representa un compromiso entre los intereses de los países donantes y los países beneficiarios.

⁴³¹ La Secretaría del Fondo se encuentra en Washington dentro de la sede del Banco Mundial. En este sentido, el Banco Mundial asume la responsabilidad para la administración, garantía y primera aplicación de los proyectos financiados.

miembros representan a países en vías de desarrollo, 14 a países desarrollados y dos a países del Centro y Este de Europa y de la ex Unión Soviética. Las directrices políticas generales son establecidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y adopta sus decisiones por consenso, a menos que se decida actuar a través del voto si se cuenta con el apoyo del sesenta por ciento de los miembros representando el sesenta por ciento de las contribuciones. El Consejo es el responsable para el desarrollo, adopción y evaluación de políticas operacionales y programas para las actividades financiadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial siguiendo las directrices adoptadas por la Asamblea. Dentro de esta capacidad el Consejo debe decidir sobre los proyectos específicos, cuya aplicación, de acuerdo con la materia del problema, se van a encargar el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁴³².

La estructura institucional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial se constituye como la entidad principal encargada de las operaciones de los mecanismos financieros convencionales, en tanto que éstos aún no hayan desarrollado mecanismos financieros *ad hoc*. En este sentido, la estructura institucional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial debe desempeñar, en muchas ocasiones, esta función mediante la adopción de medidas operacionales relacionadas específicamente con el objeto ambiental convencional⁴³³.

b) Órganos *ad hoc*

Varios tratados internacionales en materia ambiental han establecido mecanismos para proporcionar asistencia financiera con el fin de asistir a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales⁴³⁴. Estos mecanismos de asistencia, en materia medioambiental, constituyen un elemento esencial para la promoción y control del cumplimiento.

Generalmente, los tratados internacionales en materia ambiental que establecen estas disposiciones relativas a la asistencia financiera no prevén la constitución de un órgano subsidiario, en el sentido que se crea una estructura permanente orgánica, sino que, generalmente, se trata de un mecanismo financiero,

⁴³² La asistencia técnica, por ejemplo, la proporciona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual también asegura la integración de los diferentes aspectos ambientales y de desarrollo, así como la asistencia de creación de capacidad.

⁴³³ Por ejemplo, el artículo 14 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001 establece este arreglo financiero provisional al Fondo para el Medio Ambiente Mundial mientras la Conferencia de las Partes no adopte una decisión sobre la estructura institucional que ha de ser designada de acuerdo con el artículo 13 del Convenio.

para el suministro de recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología. En este sentido los recursos financieros, proporcionados a través de estas estructuras, de transferencia financiera y tecnológica permiten orientar el comportamiento de los Estados, con determinadas dificultades, hacia el cumplimiento de las disposiciones convencionales relativas a la protección ambiental⁴³⁵.

El mecanismo funciona bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y rendirá cuentas a esa Conferencia⁴³⁶, que decidirá sus políticas, las prioridades de sus programas y los criterios de elegibilidad en relación con el texto convencional. El funcionamiento de las operaciones del mecanismo se llevará a cabo por conducto de la estructura institucional que decida la Conferencia de las Partes⁴³⁷ en su primera reunión. Esta estructura institucional orientará y supervisará el mecanismo financiero para el correcto desempeño de sus funciones y de la elaboración de sus políticas. No obstante, generalmente, esta misión se comparte con una o más entidades internacionales existentes, los cuales tendrán la consideración de organismos de ejecución y sólo aplicarán las consideraciones pertinentes a los programas y proyectos eficaces y económicamente eficientes que se ajusten a los criterios aprobados por las Partes⁴³⁸. El mecanismo financiero en

⁴³⁴ Sobre esta cuestión SAND, P. H., "Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 363-387.

⁴³⁵ El documento titulado "Draft recommended guidelines on compliance with Multilateral Environmental Agreements" incluido en el *Report of the Working Group of Experts on Compliance and Enforcement of Environmental Conventions-preparatory Session*, en el marco del Programa Montevideo II, para el desarrollo y la revisión periódica del Derecho ambiental, UNEP's Governing Council decision 17/25, de mayo de 1993.

⁴³⁶ Por ejemplo, el artículo 21.1 del Convenio sobre la diversidad biológica, de Río de Janeiro de 1992 y el artículo 28.3 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad, de Montreal, de 29 de enero de 2000.

⁴³⁷ En el caso del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987, establece en el artículo 10.5 que las Partes establecerán un Comité Ejecutivo para desarrollar la aplicación de arreglos administrativos, directrices y políticas operacionales específicas, incluido el desembolso de recursos, a fin de alcanzar los objetivos del Fondo Multilateral. Este Comité Ejecutivo desempeñará las tareas y funciones que se indiquen en su mandato en la forma en que acuerden las Partes, con la cooperación y ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo u otros organismos pertinentes en sus respectivas esferas de competencia. Los miembros del Comité Ejecutivo, que serán seleccionados basándose en una representación equilibrada de las Partes. *Vid.* Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre de 1992.

⁴³⁸ El Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal, por ejemplo, estos organismos de ejecución son invitados por el Comité Ejecutivo. En concreto el Comité invita al PNUMA para proporcionar cooperación y asistencia para la promoción política de los objetivos del Protocolo, la investigación, la reunión de datos y las funciones de mediación; también invita al PNUD y a otros organismos que puedan ayudar en sus esferas de competencia a que brinden cooperación y asistencia para la realización de estudios de viabilidad y de preinversión y para la aplicación de otras medidas de asistencia técnica; invita al Banco Mundial a proporcionar cooperación y asistencia para la administración y gestión del programa para financiar los costos adicionales acordados; y invita a otros organismos, en particular a los

cuestión, tendrá una representación equitativa y equilibrada de todas las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente⁴³⁹.

El presupuesto y las contribuciones de estos mecanismos financieros consisten en la financiación de las Partes e, incluso, de las contribuciones de los países que no son Parte en un tratado y otras fuentes gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales y de otro tipo. Las contribuciones suelen determinarse, anualmente, por la Reunión o Conferencia de las Partes y se efectuarán en moneda convertible o, en determinadas circunstancias, en especie y/o moneda nacional. La estructura institucional de apoyo elaborará cálculos presupuestarios, expresados en dólares, en que se expongan los ingresos y los gastos y los presentará a las reuniones ordinarias de las Partes.

La Conferencia de las Partes y la entidad o entidades a que se encomiende el funcionamiento del mecanismo financiero convendrán en los arreglos destinados a dar efecto a este mecanismo, entre los que se incluirán⁴⁴⁰:

- Las modalidades para asegurar que los proyectos financiados para hacer frente al objeto ambiental estén de acuerdo con las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad establecidos por la Conferencia de las Partes⁴⁴¹;
- Las modalidades mediante las cuales una determinada decisión de financiación puede ser reconsiderada a la luz de esas políticas, prioridades de los programas y criterios de elegibilidad;
- La presentación por la entidad o entidades de informes periódicos a la Conferencia de las Partes sobre sus operaciones de financiación, en forma compatible con el requisito de rendición de cuentas⁴⁴²;

bancos regionales de desarrollo, a que le brinden cooperación y asistencia para el cumplimiento de sus funciones. En el desempeño de sus funciones relativas al Fondo Multilateral, todos estos organismos de ejecución presentarán periódicamente informes con arreglo a los criterios establecidos por el Comité Ejecutivo y celebrarán consultas periódicas entre sí. El Comité también invitará a los jefes de estos organismos o a sus representantes, a reunirse al menos una vez por año para informar sobre sus actividades y celebrar consultas sobre los arreglos de cooperación. En este sentido, la Secretaría del Fondo y los organismos de ejecución cooperarán con las Partes para facilitar información sobre los fondos disponibles para los proyectos pertinentes, para establecer los contactos necesarios y para coordinar, cuando lo pida la Parte interesada, los proyectos financiados por otras fuentes con las actividades financiadas con arreglo al Protocolo. *Vid.* Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, *cit. supra*, anexo IX, p. 72.

⁴³⁹ Así se establece en el artículo 11 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992.

⁴⁴⁰ Por ejemplo, el artículo 13 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001.

⁴⁴¹ Por ejemplo, el artículo 13.7.a) del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001, el cual también incluye la vigilancia y la evaluación periódicas de la utilización de los recursos financieros.

⁴⁴² Por ejemplo, el artículo 13.7.b) del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001.

- La determinación en forma previsible e identificable del monto de la financiación necesaria y disponible para la aplicación del texto convencional y las condiciones con arreglo a las cuales se revisará periódicamente ese monto⁴⁴³.
- Las modalidades para la prestación de asistencia a las Partes interesadas mediante la evaluación de las necesidades, así como información sobre fuentes de fondos disponible y regímenes de financiación con el fin de facilitar la coordinación entre ellas⁴⁴⁴.

La Conferencia de las Partes hará, en su primer período de sesiones, arreglos para aplicar las disposiciones precedentes, examinando y teniendo en cuenta los arreglos provisionales y decidirá si éstos deben mantenerse o no. Dentro de los cuatro años siguientes, la Conferencia de las Partes examinará el mecanismo financiero y adoptará las medidas apropiadas.

En relación con las Partes que son países desarrollados podrán también proporcionar y las Partes que sean países en desarrollo podrán utilizar, recursos financieros relacionados con la aplicación de las disposiciones del tratado por conductos bilaterales, regionales y otros conductos multilaterales⁴⁴⁵. En el caso que se proponga la financiación de actividades y otros gastos, incluidos en el mecanismo, canalizados hacia terceras Partes beneficiarias, requerirá la aquiescencia de los gobiernos receptores interesados, los cuales intervendrán, cuando proceda, en la planificación de proyectos y programas.

Ejemplos de estos mecanismos financieros *ad hoc* son el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal⁴⁴⁶, el Fondo establecido por la Convención Marco sobre cambio climático, el Fondo para la conservación de los humedales y la cooperación financiera establecida por la Convención sobre la diversidad biológica, el Fondo para el Patrimonio Mundial y el Fondo Internacional para los recursos genéticos de las plantas. Un ejemplo de fondo de asistencia para el cumplimiento en un ámbito más reducido es el Fondo Africano Central para la Conservación de la Fauna Salvaje, que se dirige a financiar operaciones a favor de lucha contra la caza furtiva y para la conservación de la fauna salvaje. La característica más peculiar de este Fondo es que los Estado Partes son requeridos a

⁴⁴³ Por ejemplo, el artículo 13.7.d) del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001.

⁴⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 13.7.e) del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001.

⁴⁴⁵ Así el artículo 20.1 *in fine* del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992.

⁴⁴⁶ Establecido por la Cuarta Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal. *Vid.* Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhague, del 23 al 25 de noviembre de 1992, *cit. supra*.

contribuir con todas las tasas sobre las actividades de caza y todo el dinero retenido procedente de la venta de elementos de caza furtiva.

El Fondo para el Régimen de la protección de la capa de ozono⁴⁴⁷ proporciona una asistencia técnica y financiera a los países partes en vías de desarrollo para ser capaces de cumplir con las disposiciones convencionales. En este sentido, el fondo financia tres tipos de costes. El primero incluye sufragar, a título de donación o en condiciones concesionarias, los costes incrementales de los Estados Partes en vías de desarrollo y enumerados en el artículo 5 del Protocolo de Montreal. La segunda categoría consiste en financiar funciones de mediación para ayudar a las Partes en la elaboración de estudios específicos e identificar las necesidades individuales de cooperación; para facilitar la cooperación técnica para satisfacer esas necesidades determinadas; para distribuir información y documentos pertinentes, celebrar cursos prácticos y reuniones de capacitación, así como realizar otras actividades conexas, para beneficio de las Partes que sean países en desarrollo; y para facilitar y seguir otras formas de cooperación multilateral, regional y bilateral que se pongan a disposición de las Partes que sean países en desarrollo. Y la tercera categoría, la constituye la financiación de los servicios de secretaría del Fondo Multilateral y los gastos de apoyo conexas.

También se puede hacer referencia, en el ámbito regional, al Fondo para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural⁴⁴⁸ previsto en la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, de 1972. La asistencia financiera de este Fondo fiduciario se dirige a promover la protección del patrimonio cultural y natural mundial de valor universal excepcional. El Fondo es administrado por el Comité del Patrimonio Mundial, establecido por la UNESCO⁴⁴⁹. Los recursos del Fondo se constituyen por contribuciones obligatorias y las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en la Convención.

⁴⁴⁷ Este Fondo se estableció en la Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal en 1990. *Vid. PATLIS, J. M., "The Multilateral Fund of the Montreal Protocol: A Prototype of Financial Mechanisms in Protecting the Global Environment"*, en *Cornell International Law Journal*, n.º 25, 1992, pp. 181 y ss.

⁴⁴⁸ Previsto en el apartado IV, artículos 15 a 18 de la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, París, a 23 de noviembre de 1972, en especial, el artículo 15.2. La idea básica del Fondo consiste en compensar a los Estados que son sede de patrimonio y que deben adoptar, en nombre de la comunidad internacional, medidas de especial conservación.

⁴⁴⁹ El Comité se compone de 21 miembros elegidos por las Partes, respetando la fórmula del equilibrio geográfico. Según el artículo 8.2, 12 miembros representan a países en vías de desarrollo y 9 a países desarrollados. Según el artículo 13.8 todas las decisiones que no se puedan adoptar por consenso, se requerirá una mayoría de dos terceras partes.

3.4. El órgano de aplicación y de cumplimiento

Estos órganos subsidiarios tienen como misión principal la de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la convención⁴⁵⁰. En este sentido, los órganos subsidiarios comparten funciones de control sobre la aplicación y el cumplimiento con la Conferencia de las Partes⁴⁵¹.

Generalmente, este órgano está abierto a la participación de todas las Partes⁴⁵² y estará integrado por representantes gubernamentales que sean expertos en cuestiones relacionadas el objeto del tratado.

A diferencia de los órganos subsidiarios consultivos y financieros que pueden ser internos o externos al texto convencional, en este caso, y ante la ausencia de instituciones centralizadas ambientales encargadas de esta cuestión, los tratados crean este tipo de órganos subsidiarios para reforzar la función de control de la Conferencia de las Partes y, en su caso, para participar en el mecanismo de control sobre el procedimiento de incumplimiento.

Como órgano subsidiario estará bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y le presentará, regularmente, informes sobre todos los aspectos de su labor. En concreto, este órgano se encargará de:

- Recepción y examen de toda información u observación transmitida por la Secretaría en relación con la preparación de los informes presentados por los Estados Parte, así como sobre toda otra información relativa al cumplimiento de las disposiciones convencionales recibida y comunicada por la Secretaría;
- Solicitar por conducto de la Secretaría más información sobre las cuestiones que esté examinando;

⁴⁵⁰ Vid. por ejemplo, el artículo 10 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que regula el “Órgano subsidiario de ejecución”. Este órgano subsidiario también lo es del Protocolo de Kioto, de 11 de diciembre de 1997, de acuerdo con su artículo 15.

⁴⁵¹ Esta función de control sobre la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones convencionales se atribuye a los órganos subsidiarios, precisamente, para reforzar y asistir a la actividad de la Conferencia de las Partes. En consecuencia, a falta de una atribución expresa en un tratado de esta función, el órgano subsidiario podría llevar a cabo esta actividad a través de la aplicación de la doctrina de los poderes implícitos. Es decir, si un órgano subsidiario ha sido creado por un principal es porque se requiere una asistencia del órgano subsidiario en las actividades del principal. Existiendo el objetivo y finalidad que debe llevar a cabo el órgano subsidiario, en principio, no es necesario detallar sus funciones, pues estas vendrán determinadas por las funciones que desarrolla el órgano principal.

⁴⁵² Incluso se permite la participación de Estados no Parte en un protocolo, pero que son Parte en la convención marco. Por ejemplo, en el artículo 30 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, Montreal, de 29 de enero de 2000, se establece que las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, que no sean Parte en el Protocolo de Cartagena podrán participar en calidad de observadores en los debates de las reuniones de los órganos subsidiarios del Protocolo.

- A invitación de la Parte interesada, reunir información en el territorio de esa Parte en cumplimiento de las funciones del Comité;
- Examinar la información transmitida a fin de evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes a la luz de las evaluaciones científicas más recientes relativas al objeto del tratado;
- Examinar la información transmitida a fin de ayudar a la Conferencia de las Partes en la realización de los exámenes de las políticas y medidas ambientales adoptadas por las Partes en aplicación del tratado;
- Ayudar a la Conferencia de las Partes, según proceda, en la preparación y aplicación de sus decisiones. El Comité de Aplicación informará a la Conferencia de las Partes, presentando recomendaciones si lo considera apropiado.

Algunos tratados internacionales en materia ambiental establecen este tipo de órganos específicos para el tratamiento de los casos de incumplimiento con las obligaciones convencionales. Por ejemplo, el artículo 8 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono establece que las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito. De acuerdo con esta disposición, la Reunión de las Partes ha establecido un mecanismo o procedimiento de incumplimiento con un componente institucional, es decir, el Comité de Aplicación⁴⁵³, que toma en consideración las alegaciones de incumplimiento presentadas por cualquier Estado Parte o la Secretaría y recomienda a la Reunión de las Partes la adopción alguna acción al respecto⁴⁵⁴.

Es importante hacer referencia a la Convención sobre la conservación y gestión de especies de peces transzonales y altamente migratorias en el Océano

⁴⁵³ También se han establecido órganos similares en el marco del artículo 7.1 del Protocolo de Oslo sobre la reducción de las emisiones de azufre, de 14 de junio de 1994 al Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre la contaminación atmosférica a gran distancia; del artículo 11.1 del Protocolo de 1996 al Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias; del artículo 27 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994; del artículo 13 de la Convención sobre cambio climático de 1992 y el artículo 16 del Protocolo de Kioto, de 11 de diciembre de 1997; del artículo 34 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, Montreal, de 29 de enero de 2000; y del artículo 17 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998.

⁴⁵⁴ *Vid.* Decisión II/5 de la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, en Doc. UNEP/OzL.Pro.2/3 (1990), <http://www.unep.org/ozone/2mlonfin.htm>, enmendada por la Decisión III/20, Doc. UNEP/OzL.Pro.3/11 (1991), <http://www.unep.org/ozone/3mnbfin.htm>; y Decisión IV/5 de la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, en Doc. UNEP/OzL.Pro4/15.

Pacífico Oeste y Central, de 2000, la cual prevé un Comité Técnico y del Cumplimiento⁴⁵⁵, con unas funciones que van más allá de las ya anunciadas. Estas funciones son tan importantes que hasta tiene atribuido el poder de realizar recomendaciones y de crear, en su seno y con el consentimiento del órgano de gobierno, más órganos subsidiarios, si se estima necesario para llevar a cabo sus funciones. Si bien este Comité, como órgano subsidiario que es, debe ejercer sus funciones de acuerdo con las directrices establecidas por el órgano de gobierno, sus atribuciones funcionales rebasan a las que tradicionalmente se atribuyen a este tipo de órganos convencionales. En concreto, este Comité proporcionará al órgano de gobierno⁴⁵⁶ información, consejo técnico y recomendaciones relativas a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales; también vigilará y revisará el cumplimiento de las medidas de protección adoptadas por la Comisión y realizará las recomendaciones pertinentes a la Comisión; y revisará la aplicación de medidas de cooperación para la vigilancia, el control, la supervisión y la aplicación forzosa adoptadas por la Comisión. En la realización de sus funciones, el Comité proporcionará un foro de intercambio de información relativo a los medios a través de los cuales se llevan a cabo las medidas adoptadas por la Comisión; asimismo recibirá los informes de los miembros de la Comisión sobre las medidas de vigilancia, investigación y violaciones penalizables de las disposiciones convencionales; investigará otros problemas que afectan a la actividad de la Comisión, incluyendo las medidas de desarrollo y revisión para la verificación y la validación de los datos; realizará recomendaciones a la Comisión sobre cuestiones técnicas e informarla sobre el estado de cumplimiento de las disposiciones convencionales y sobre la vigilancia, control, supervisión y la aplicación forzosa⁴⁵⁷.

C) Las funciones de control de las estructuras institucionales en los regímenes ambientales regionales y universales

A continuación se examinarán la distribución de las funciones de control y el ejercicio de estas funciones en relación al control de la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales de protección ambiental en el ámbito de los modelos regionales y universales de regímenes ambientales.

⁴⁵⁵ *Vid.* el artículo 14 de la Convención.

⁴⁵⁶ En este caso una Comisión convencional de conservación y gestión de especies de peces transzonales y altamente migratorias en el Océano Pacífico Oeste y Central (artículos 9 y 10).

⁴⁵⁷ Estas mismas funciones son atribuidas al Comité previsto en el artículo 5 del Acuerdo de Lusaka sobre la cooperación para las operaciones de aplicación forzosa dirigidas al comercio ilegal de flora y fauna silvestres, de 8 de septiembre de 1994.

1. La distribución de funciones de control entre los diferentes órganos

De entre las funciones atribuidas a las instituciones internacionales de origen convencional en el contexto del control del cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas internacionales en materia medioambiental pueden mencionarse las siguientes⁴⁵⁸:

- Las funciones de información, consulta y de coordinación: las instituciones convencionales sirven de foro para la recopilación de información, la consulta y la coordinación entre los Estados Parte. La función de información, en concreto, puede restringirse al simple registro de los datos proporcionados por los gobiernos, pero también pueden incluir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la misma institución. Las fuentes de informaciones pueden ser diversas, desde la fuente estrictamente gubernamental a la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales. La institución que lleva a cabo esta función, ejerce una tarea, básicamente, burocrática y administrativa, capaz de transformar una cantidad considerable de datos en una información comparativa y proporcionar los elementos indispensables para el proceso de revisión y evaluación. La función de consulta permite a la institución llevar a cabo otra función, la de realizar propuestas y recomendaciones en relación con la aplicación y el desarrollo de las obligaciones impuestas a los Estados Parte.
- La función de revisión y evaluación: el órgano de control revisa los datos e informaciones proporcionadas por los respectivos gobiernos sobre su aplicación y/o la información obtenida por otros medios. Esta revisión puede constituir una simple actividad de tomar nota de las informaciones proporcionadas o incluir la evaluación de sus contenidos en relación con los parámetros de referencia establecidos en el tratado o en instrumentos relacionados con él.
- Funciones de investigación: si el órgano de control no está satisfecho con la información que ha recibido, requiere al respectivo gobierno información escrita adicional, puede formular cuestiones a los representantes del Estado sometido a control, e incluso, puede llevar a cabo inspecciones *in situ*, que en algunas ocasiones, como se analizará en el

⁴⁵⁸ Las posibles funciones de los sistemas de control de la aplicación y el cumplimiento fueron, en general, identificadas por KORNBLUM, E., "Etude comparative de différents systèmes de rapports d'auto-évaluation, portant sur le respect, par les Etats, de leurs obligations internationales", en *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 77/812, mars-avril 1995, pp. 159-160. También *vid.* BLOKKER, N., MULLER, S. (eds.), *Towards more Effective Supervision by International Organizations. Some concluding Observations*, Dordrecht, 1994, pp. 280-298.

siguiente Capítulo, requieren del consentimiento del Estado que va a ser objeto de inspección.

- Funciones de recomendación: el órgano de control después de haber llegado a unas conclusiones, adopta una serie de recomendaciones, directamente o indirectamente, pública o confidencialmente, dirigidas al gobierno objeto de control, en el caso de no atender sus obligaciones jurídicas asumidas convencionalmente. El grado de publicidad otorgado a estas recomendaciones puede constituir un elemento de presión. Las recomendaciones pueden presentarse por los órganos técnicos o científicos al órgano político, especialmente cuando se derivan determinadas consecuencias del incumplimiento o del cumplimiento insuficiente.
- La función de adopción de medidas: esta función es necesaria para los tratados más relevantes que prevén órganos de control que van más allá de la actividad de seguimiento y evaluación. Esta es una función que suele estar atribuida al órgano político de los respectivos tratados, el cual actúa a instancias del órgano de “recomendación”. Generalmente, estas medidas tendrán un carácter de revisión y/o de recomendación, pero estas medidas que se adoptan también pueden tener un carácter punitivo: desde las sanciones *ad intra* (por ejemplo, suspensión de derechos o privilegios pertenecientes al status de Estado miembro) o sanciones *ad extra* (por ejemplo, embargos comerciales como consecuencia de haber observado un comportamiento en detrimento de la protección del medio ambiente). Además, existe la posibilidad de adoptar medidas de asistencia o el mantenimiento de esta asistencia, que pueden operar si el Estado sometido a control no dispone de los suficientes mecanismos técnicos o tecnológicos o la capacidad administrativa o financiera para cumplir con las obligaciones convencionales, siendo este Estado vulnerable ante las presiones provenientes del resto de la comunidad convencional.

Respecto de estas funciones debe tenerse en cuenta una serie de consideraciones: la previsión de estas funciones no es por igual en todos los tratados internacionales sobre protección ambiental, e incluso una misma categoría de funciones puede manifestarse en diferente intensidad⁴⁵⁹, y tampoco se trata de

⁴⁵⁹ Por ejemplo, la función de adopción de decisiones puede consistir en la adopción de un acto vinculante o no para las Partes en un tratado. Por ejemplo, la Comisión Internacional de la Ballena puede adoptar actos que son efectivos para las Partes, siempre que no existan objeciones. Este también es el caso de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Montreal de 1987 sobre sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987, que puede adoptar con una mayoría de dos terceras partes enmiendas que serán vinculantes, a menos que haya objeciones. En cambio, la Convención sobre cambio climático y de biodiversidad de 1992 establecen el mismo procedimiento de enmienda, pero el acto será vinculante para las Partes si así lo ratifican (*vid.* artículos 15.3 y 29.3, respectivamente). Otro

una enumeración exhaustiva, sino que estas funciones pueden ser completadas, en el seno de un tratado, por nuevas funciones, en función de la voluntad de los Estados Parte.

Estas funciones no requieren ser ejecutadas por una misma institución, sino que las diferentes actividades de revisión, investigación o recomendación pueden ser repartidas entre las diferentes estructuras institucionales. Así, por ejemplo, estas tres funciones pueden llevarse a cabo por el órgano técnico o científico compuesto por particulares altamente cualificados que actúan de forma independiente de cualquier influencia gubernamental. Sin embargo, la distribución de las funciones entre las diferentes instituciones es desigual, en el sentido que las funciones más importantes y que más interfieren en los poderes soberanos de los Estados se reservan, de forma exclusiva, al órgano político, compuesto precisamente por representantes de todas las Partes o por un número limitado de gobiernos que establecen las conclusiones respecto a aquellos Estados Parte que han realizado una aplicación y/o cumplimiento insuficiente de las normas y obligaciones convencionales. También, este desequilibrio se percibe en los órganos de expertos, cuyo rol es menor en la materia, a pesar de la importancia de sus funciones de supervisión del estado del medio ambiente y de inspección técnica/científica, y sobre todo porque el conocimiento material especializado constituye un factor muy relevante en la evaluación de la aplicación de los tratados internacionales de protección ambiental.

Respecto a las funciones de recopilación de información y de revisión y evaluación reposan, principalmente, sobre las secretarías, con apoyo creciente de las organizaciones no gubernamentales. Por lo que se refiere a las funciones de interpretación, si bien algunos tratados internacionales han atribuido, expresamente, a los órganos políticos o de gobierno las funciones o poderes de interpretación⁴⁶⁰, muchos acuerdos internacionales en materia ambiental guardan silencio al respecto⁴⁶¹. En este sentido, no se priva a las Conferencias de las Partes de asumir estas competencias de gestión, como implicaría en sus atribuciones

ejemplo, es el de la Reunión de las Partes de la Convención de Londres para la prevención de la contaminación marina por vertido de desechos y otras materias, 29 de diciembre de 1972, la cual sólo posee la capacidad para enmendar los Anexos a la Convención.

⁴⁶⁰ Por ejemplo, los artículos del Acuerdo del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (artículo IX), del Acuerdo de la Asociación internacional del Desarrollo (artículo X), del Acuerdo de la Corporación Internacional de Finanzas (artículo VIII) y el Fondo Monetario Internacional (artículo VIII, sección 5ª). Vid. HEXNER, E. P., "Interpretation by International Organizations of their basic Instruments", en *American Journal of International Law*, n.º. 53, 1959, p. 341 y BROCHES, A., "International Legal Aspects of the Operations of the World Bank", en ACIDI, *Recueil des Cours*, n.º. 98, 1959-III, pp. 297, 312-315.

⁴⁶¹ Este es el caso, por ejemplo, del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985.

institucionales y además, en algunos tratados⁴⁶², la naturaleza vinculante de las resoluciones de la Conferencia otorga a la Conferencia de las Partes la autoridad de realizar auténticas interpretaciones de términos controvertidos del tratado⁴⁶³.

La pluralidad de participantes en las distintas funciones de control permite hablar, por parte de algún autor, de auténticas *filières de contrôle*, es decir, la intervención sucesiva o paralela de varios órganos, ya sean independientes o políticos, disminuyendo, finalmente, los inconvenientes y mejorando las ventajas inherentes a cada una de las modalidades de control, contribuyendo a reforzar la eficacia⁴⁶⁴.

Las competencias y funciones establecidas anteriormente son una abstracción de los tipos de instituciones existentes y que en la práctica se concretan según el ámbito de aplicación y las características de la materia que es objeto de control⁴⁶⁵. Por este motivo es necesario aportar algunos ejemplos de cómo en una estructura institucional de un tratado internacional de protección ambiental se lleva a cabo la actividad de control.

Por ejemplo, el Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987 se considera como el sistema de control sobre el cumplimiento más avanzado en materia de medio ambiente. Este sistema, desde una perspectiva institucional, reviste características significativas⁴⁶⁶. En vez de tener un órgano único responsable del control del cumplimiento, existen dos instituciones que comparten esta función: la Secretaría o órgano administrativo, que no sólo se encarga de recibir los datos informativos más relevantes de las Partes e incorporarlos en un documento más sofisticado, sino también de iniciar una investigación *ad hoc*, en caso que durante la realización de su actividad, observe que una Parte ha incumplido sus obligaciones internacionales. También, el Comité de Aplicación⁴⁶⁷ participa en esta actividad mediante la realización no sólo

⁴⁶² Por ejemplo, la Convención de Washington de 1973 sobre el comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres. Vid. UNTS, n.º. 993, p. 243; también, de forma general, WERKSMAN, J., "The Conferences of Parties to Environmental Treaties", en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, op. cit., pp. 55-68.

⁴⁶³ Vid. WIJNSTEKERS, W., *The Evolution of CITES: A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, 4th edition, 1995, pp. 238 y 367.

⁴⁶⁴ Vid. CHARPENTIER, J., "Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des États", op. cit., pp. 193-195.

⁴⁶⁵ Sobre los posibles sistemas institucionales de control, vid. Doc. UNEP/CHW 3./Inf. 5 of 14 June 1995, "Monitoring Implementation of and Compliance with the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Other Wastes and their Disposal".

⁴⁶⁶ Vid. LANG, W., "Compliance Control in Respect of the Montreal Protocol", en *ASIL Proceedings*, 1995, pp. 206-210 y también, las aportaciones al "International Workshop on the Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes", Doc. UNEP/OzL.Pro 7/INF 1, de 6 de diciembre de 1995.

⁴⁶⁷ Este Comité de Aplicación está compuesto por las "Partes" y no por agentes a título individual. Con la cual cosa se pone de entredicho la imparcialidad y objetividad de este órgano en el ejercicio de la actividad de control. No obstante, como su composición es reducida, puesto que sus 10 Partes

de funciones de revisión e investigación⁴⁶⁸, sino también funciones de recomendación.

Concretamente, de todas las funciones antes mencionadas, es necesario proceder a una clasificación de las mismas sobre la base del reparto institucional de funciones relativas a la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia de medio ambiente, especialmente en lo que se refiere al ejercicio del control, como actividad de supervisión e identificación de violaciones y del control, como actividad de constatación de eventuales infracciones de las normas y obligaciones jurídicas internacionales relativas a la protección ambiental. En el desarrollo de estas dos facetas, que integran el procedimiento de control, intervienen, en distinto grado, las diferentes instituciones⁴⁶⁹.

2. El ejercicio de las funciones institucionales de control sobre la aplicación y el cumplimiento de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente

La necesidad de controlar y facilitar la aplicación y cumplimiento de las obligaciones sustantivas asumidas por los Estados Partes en un tratado internacional de protección ambiental se traduce en el establecimiento en dicho tratado de mecanismos y procedimientos que van a desarrollar las instituciones ambientales de origen convencional⁴⁷⁰.

En este sentido, la participación en el ejercicio del control de las Secretarías, las Conferencias de las Partes y las organizaciones no gubernamentales requiere no sólo coordinar sus respectivas actividades, sino también asegurar que cualquiera de sus intereses, que pueda estar afectado en el curso de proceso, sea respetado. Es decir, existe una necesidad de desarrollar una estructura procesal y una salvaguardia procesal para el control del cumplimiento⁴⁷¹. Consecuentemente, es

representan menos del 10% de todos los miembros, puede proporcionar determinados grados de eficiencia.

⁴⁶⁸ Con la posibilidad de realizar inspecciones *in situ*, si las Partes consienten ser inspeccionadas.

⁴⁶⁹ Vid. MALJEAN-DUBOIS, S., "Institutions et organes de control", *op. cit.*, pp. 43-44.

⁴⁷⁰ Vid. BROWN WEISS, E., JACOBSON, H. K., (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, 1998; también, CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, 1996; KOSKENNIEMI, M., "New Institutions for Implementation Control and Reaction", en WERKSMAN, J., (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*; SACHARIEW, K., "Promoting Compliance with international Environmental Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º 2, 1991, p. 31; LANG, W., "Compliance Control in International Environmental Law", en *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, n.º 3, 1996, pp. 685-695 y SZÉLL, P., "Compliance Regimes for Multilateral Environmental Agreements-A Progress Report", en *Environmental Policy and Law*, n.º 27, 1997, p. 304.

⁴⁷¹ Vid. MARAUHN, T., "Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations", en *Heidelberg Journal of International Law*, n.º 56/3, 1996, pp. 696 y ss.

necesario tener en cuenta, primero, los pasos procesales que estructuran el mecanismo de control y, segundo, los principios generales aplicables a todo el proceso, que van desde los llamados “sistemas de información del cumplimiento”⁴⁷², incluyendo tanto los informes y la investigación, como las reacciones en caso de incumplimiento.

Como ya se ha apuntado en el Capítulo I, el ejercicio del control se divide en dos fases: la primera fase consistente en una actividad de supervisión de la aplicación de los tratados e identificación de posibles violaciones y la segunda, consistente en la constatación formal de las infracciones de las normas y obligaciones jurídicas internacionales relativas a la protección ambiental. Dada la distinta naturaleza y repercusión de estas dos fases parece evidente que los Estados hayan querido que en la segunda fase, más decisiva para sus intereses particulares, participara el órgano político de la convención, en el que ellos participaran, es decir, la Conferencia de las Partes⁴⁷³, reservando la parte más técnica a la Secretaría.

2.1. Ejercicio del control, como actividad de supervisión e identificación de las presuntas violaciones

Las funciones relativas al ejercicio de la supervisión e identificación de las violaciones corresponden, principalmente, a las secretarías, que reciben un apoyo creciente por parte de las organizaciones no gubernamentales. Las secretarías convencionales, a pesar de contar con recursos bastante limitados, llevan a cabo la fase más importante de la actividad de control, es decir, recopilan los informes estatales sobre la aplicación de las convenciones. A raíz del análisis y tratamiento de la información, las secretarías realizan un informe de síntesis. La realización de este tipo de informes es, en ocasiones, previsto por los mismos tratados internacionales⁴⁷⁴, o bien por medio de una recomendación de la Conferencia de

⁴⁷² Vid. MITCHELL, R. B., “Compliance Theory: An Overview”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, 1996, pp. 3-19 y ss.; también, SANDS, P., “Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *ibidem*, pp. 48-54.

⁴⁷³ Esta función se asigna principalmente a la Conferencia de las Partes, por ejemplo, *vid.* el artículo XI.3 del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; o el artículo VII.5 de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979; o el artículo 15.5 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; o el artículo 7.2.e)-g) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 9 de mayo de 1992; o también el artículo 23.4 del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica.

⁴⁷⁴ Por ejemplo, el artículo XII.2.g) del Convenio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 3 de marzo de 1973. Otros tratados internacionales hacen referencia a dos tipos de informes: un informe sobre el estado de aplicación del tratado y otro sobre la actividad llevada a cabo por la secretaría. Ejemplos de la previsión de estas cláusulas son: el artículo IX.4.e) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres de 23 de junio de 1979; el

las Partes. Estos informes de síntesis permiten reflejar, de forma fácilmente accesible, el contenido esencial de los informes estatales. Estos informes son igualmente valiosos por ser muy precisos ya que se establecen tablas sobre la aplicación, disposición por disposición. Estos informes sólo tienen dos condicionantes: dependen de la entrega de los respectivos informes estatales dentro de un margen de tiempo razonable y dependen, asimismo, de su calidad⁴⁷⁵.

Además, las secretarías reciben las quejas provenientes de particulares, asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Estos nuevos elementos de información, permiten a la secretaría confrontarlos con el contenido de los informes estatales e identificar, en ocasiones, las situaciones y problemas de aplicación. En esta situación, las secretarías están, generalmente, autorizadas para pedir información complementaria, si así lo estiman necesario, a los Estados⁴⁷⁶. En consecuencia, la secretaría centraliza todas las informaciones relativas a las infracciones convencionales, las examina y da la oportunidad de corregir

artículo 7.1.b) y c) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; artículo 16.1.b) y c) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989; el artículo 8.2.b) y d) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 9 de mayo de 1992. En otros tratados internacionales relativos a la protección de algún elemento del medio ambiente establece una cláusula genérica en referencia a la elaboración de informes sobre las actividades de la Secretaría, sin concretar en la elaboración de informes sobre la aplicación de un determinado tratado internacional por parte de los Estados Parte. Un ejemplo de tratados que contienen esta cláusula es: el artículo 24.1.c) del Convenio sobre la diversidad biológica de 5 de junio de 1992. También existen una tercera categoría de tratados internacionales de protección ambiental que ni siquiera hacen mención expresa a la posibilidad de realizar informes de cualquier tipo, por ejemplo: el Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre la contaminación atmosférica a gran distancia.

⁴⁷⁵ Por ejemplo, la Secretaría del Convenio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 3 de marzo de 1973 realiza su propio informe sobre la aplicación del Convenio, a raíz de los respectivos informes estatales y se denomina “informe sobre los informes nacionales”. *Vid.* artículo 12.g) de la Convención. A partir de este informe de la Secretaría, se puede apreciar el estado del derecho interno de cada Parte en relación con sus obligaciones convencionales, sus insuficiencias y las propuestas de modificación realizadas por la Secretaría a partir del análisis de los respectivos informes estatales. Sin embargo, la omisión de determinadas informaciones, que sin ser deliberada, sino más bien producida por el desconocimiento del Estado, condicionan una evaluación fidedigna del estado de aplicación real del Convenio. Sobre esta cuestión, *vid.* HEPPEL, J. B., “The Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora: improving the prospects for preserving our biological heritage”, en *Boston University International Law Journal*, vol. 5, 1987, pp. 235 y ss. Y también, STEFANINI, L., “Les secrétariats des conventions sont-ils adaptés à leur mission?”, en KISS, A. Ch. (ed.), *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l'environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières.

⁴⁷⁶ *Vid.* por ejemplo, el artículo XIII del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora de 3 de marzo de 1973. En este sentido, si la Secretaría de este Convenio considera que las disposiciones del Convenio se han aplicado incorrectamente, informa de la incidencia a la Parte implicada, la cual debe, en un plazo máximo de un mes, dirigir una respuesta y proporcionar toda la información que, eventualmente, sea requerida. Posteriormente, el caso de infracción se registra. La Conferencia de las Partes encarga a la secretaría que remita, en cada una de sus sesiones, un informe sobre el examen de las infracciones, de acuerdo con los artículos XII y XIII del Convenio. *Vid.* Resolución Conf. 7.5. de la Conférence des Parties y SAND, P. H., *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments*, *op. cit.*, p. 83.

determinadas actuaciones en aras de alcanzar una correcta aplicación del tratado internacional ambiental al cual se refiera la actuación de las Partes.

En el caso del Protocolo de Montreal, la Secretaría amplía su margen de maniobra en lo que se refiere a la atribución de funciones de ejercicio del control y de identificación de las infracciones, puesto que posee la capacidad de iniciar un procedimiento de incumplimiento o *non compliance*. Pero, generalmente, en la mayoría de sistemas convencionales el hecho de constatar una infracción y de decidir sus consecuencias se reserva a los órganos políticos, por encima de los órganos de administración. En el mismo sentido, la decisión de iniciar procedimientos de investigación o de inspección se reserva, generalmente, a los órganos políticos de la convención⁴⁷⁷.

En la función de identificación de infracciones también participan las organizaciones no gubernamentales. La Agenda 21 insta a que todas las organizaciones internacionales e instancias intergubernamentales adopten medidas para permitir a las organizaciones no gubernamentales participar en el examen y evaluación de las políticas y programas concebidos en el ámbito del desarrollo sostenible⁴⁷⁸. De la misma manera que las secretarías convencionales, las organizaciones no gubernamentales representan el interés general e introducen un elemento de imparcialidad y de objetividad. Al participar, oficialmente u oficiosamente en la actividad de control, vienen a compensar el origen, principalmente, gubernamental (el sistema de informes) de las informaciones recibidas por las secretarías⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Por ejemplo, el artículo VII del Tratado Antártico de 1 de diciembre de 1959.

⁴⁷⁸ Vid. Agenda 21, A/CONF.151/26/rev.1, p. 201. La Comisión de Desarrollo Sostenible puede, por otra parte, recibir y analizar las informaciones proporcionadas por organizaciones no gubernamentales competentes, por los medios científicos y por el sector privado en relación con la aplicación global de la Agenda 21. Sobre esta cuestión, ORLIANGE, P., "La Commission du Développement Durable", en *AFDI*, vol. 39, 1993, pp. 822 y ss.

⁴⁷⁹ En el ámbito del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora de 3 de marzo de 1973, por ejemplo, determinadas organizaciones, como WWF o TRAFFIC, realizan un trabajo de campo de forma relativamente independiente, pudiendo hacer públicas informaciones precisas y participando en la Conferencia de las Partes. Otro ejemplo, se da en el ámbito del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, donde las organizaciones no gubernamentales tienen reconocido un auténtico derecho de petición. En caso que la eventual infracción sea seria, el caso se remite ante el Comité Permanente, el cual procederá a interrogar el Estado encausado. Esta facultad no se encuentra prevista en el texto de la Convención, sino que se trata de una facultad que se ha instaurando y aceptado a través de la práctica. Se trata de una facultad muy útil, en tanto que el Estado encausado por una queja adopta, en ocasiones, medidas correctoras antes de obligarse a justificar su actuación. Vid. *Application de la Convention: ouverture et clôture des dossiers et suivi des recommandations*, Duodécima Reunión del Comité Permanente de la Convención, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1992, doc. T-PVS (92)70, p. 7. Un procedimiento de supervisión constante se produce en el ámbito de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas, donde las denuncias de presuntas infracciones son siempre interpuestas al Comité permanente por organizaciones no gubernamentales, sin que exista algún caso de interposición de denuncia por un Estado Parte. Vid. MALJEAN-DUBOIS, S., "Institutions et organes de control", *op. cit.*, pp. 46 y ss.

2.2. Constatación de las violaciones y reacciones

En la segunda fase de la actividad del control, la intervención para la constatación oficial de las violaciones y consecuentes reacciones se centra, sobre todo, en los órganos políticos. De manera que en materia de control, la distribución de funciones opera de manera que las secretarías ejercen un primer estadio de la actividad de control, es decir, las funciones de supervisión y evaluación y los órganos políticos, el segundo estadio, es decir, las funciones de constatación y reacción ante las infracciones de disposiciones convencionales.

A través de esta actividad de constatación de las violaciones, las Conferencias de las Partes, raras veces órganos ejecutivos, pueden confirmar, oficialmente, la existencia de una violación y decidir a su vez sus consecuencias. Para ello, la Conferencia de las Partes dispone de una serie de medios: recomendaciones, asistencia técnica, jurídica o financiera, y en última instancia, en caso de violaciones reiteradas y de rechazo para colaborar, sanciones.

El examen llevado a cabo por la Secretaría de los informes estatales y de la información obtenida por otros canales, como el de las organizaciones no gubernamentales, resulta fundamental para la labor de la Conferencia, la cual podrá, generalmente, dirigir las recomendaciones al Estado infractor y, *a fortiori*, decidir imponer determinadas sanciones a ese Estado. En este sentido, el control conserva su naturaleza política, es decir, se trata de un “control entre pares”, caracterizado por un factor de subjetividad. No obstante, la intervención de los órganos políticos presenta ventajas evidentes en términos de realismo y autoridad⁴⁸⁰, además de ser el centro idóneo para la instauración de un clima de confianza indispensable para conseguir una colaboración eficaz entre los Estados.

Por otra parte, la misión de las secretarías es, en su mayor parte, equívocamente definida por las convenciones. De hecho, éstas juegan un rol variable entre una convención y otra. Si bien en determinadas secretarías las funciones atribuidas son de carácter puramente técnico, debe tenerse en consideración sus factores personales, es decir, la personalidad del secretario ejecutivo y sus capacidades diplomáticas. La experiencia demuestra, finalmente, que las secretarías pueden ir bastante lejos⁴⁸¹, en la distribución de informaciones, en la búsqueda de un infractor, etc., a pesar de sus limitaciones funcionales⁴⁸². Después de todo, las Secretarías constituyen el único elemento permanente de la estructura institucional y son portadoras del interés general.

⁴⁸⁰ Vid. CHARPENTIER, J., “Le contrôle par les organisations internationales de l’exécution des obligations des États”, *op. cit.*, p. 191.

⁴⁸¹ Vid. MALJEAN-DUBOIS, S., “Institutions et organes de contrôle”, *op. cit.*, pp. 47 y ss.

⁴⁸² Vid. SUSSKIND, E., *Environmental Diplomacy*, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

Las organizaciones no gubernamentales también participan en esta constatación oficial de las violaciones. Esta participación en las reuniones de los órganos directores representa una dificultad suplementaria para los Estados debido, principalmente, a que la constatación de las infracciones puede trascender a la opinión pública internacional y al riesgo de ser expulsado de la comunidad convencional. La publicidad generada por las organizaciones no gubernamentales constituye para los Estados una forma de sanción “psicológica” o la llamada *sunshine effect*⁴⁸³.

D) La participación de otros actores de la Sociedad Internacional en el control: las entidades no gubernamentales y la sociedad civil

En el ámbito de la protección ambiental, las organizaciones no gubernamentales⁴⁸⁴ y la sociedad civil ejercen un papel muy importante⁴⁸⁵, sobre

⁴⁸³ En este sentido, se puede recordar que, por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza realiza, en ocasiones, recomendaciones a los Estados para apoyar el tratamiento de un caso por parte de las instancias de naturaleza intergubernamental. Por ejemplo, en 1990, la Asamblea General de la Organización, en su Resolución 18.53 sobre “*Conservation du parc national de Doñana*” trataba de convertir el Parque de Doñana en una de las zonas húmedas más importantes objeto de protección debido a su relevancia en las etapas de emigración de determinadas especies de pájaros entre Europa y África. La Resolución toma en consideración, de forma diplomática, los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades españolas para proteger la región, pero pone de manifiesto que la agricultura intensiva o el turismo de masas pueden suponer una amenaza para la zona. Consecuentemente, se pide a las autoridades españolas que acentúen sus esfuerzos de protección para adoptar medidas de desarrollo sostenible y recomienda que el modelo socioeconómico tenga en cuenta determinadas cuestiones como, por ejemplo, la planificación del desarrollo turístico en función de los valores intrínsecos del parque, etc.

⁴⁸⁴ Como Organización no Gubernamental se entiende, en esta investigación, como toda organización privada e independiente que ejerce o que pretende ejercer una influencia política o social sobre la actividad gubernamental en materia medioambiental, incluyendo la comunidad científica, las asociaciones ambientales, los grupos de juristas, las empresas multinacionales, etc. Se trata de un grupo cívico voluntario sin fines de lucro y de ámbito local, nacional o internacional. *Vid.* WAPNER, P., “Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics”, en *World Politics*, núm. 47, 1995, pp. 311 y ss.; también, WIRTH, D. A., “Public Participation in International Processes: Environmental Case Studies at the National and International Levels”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, núm. 7-1, 1996, pp. 1-38; y BRECKENRIDGE, L. P., “Nonprofit Environmental Organizations and the Restructuring of Institutions for Ecosystem Management”, en *Ecology Law Quarterly*, vol. 25, n.º 1, 1998, pp. 692-706.

⁴⁸⁵ Sobre todo en lo que se refiere a determinados aspectos de los informes estatales y mecanismos de revisión. Un ejemplo de este control ejercido por estos actores no gubernamentales lo constituye el Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, París, 4 de junio de 1974. Este Convenio requiere a los Estados informar sobre el seguimiento de las violaciones de las disposiciones convencionales a la Organización Marítima Internacional (artículo 6). En la práctica, los incumplimientos de las obligaciones estatales de informar han sido denunciados por las organizaciones no gubernamentales, como en este caso, la organización “Amigos de la Tierra”. Sobre la importancia creciente de las organizaciones no gubernamentales en materia medioambiental, *vid.* BRENTON, T., *The Greening of Machiavelli: The evolution of International Environmental Politics*, Earthscan, London, 1994; FISCHER, J., *The Road from Río: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*, Westport, Conn., Praeger, 1993; GARNER, M., “Transnational Alignment of Nongovernmental Organizations for Global Environmental Action”, en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 23, 1991, pp. 1057-1084; HOBE, S., “Global Challenges to Statehood: The Increasingly Important Role of Non-Governmental Organizations”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 5, 1997, pp. 191-209; y NOWROT, K., “Legal Consequences of Globalization: the Status of Non-Governmental Organizations under International Law”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 6, 1999, pp. 579-645. También es necesario tener en cuenta los siguientes documentos jurídicos que tratan sobre la

todo en lo que se refiere a proporcionar un control externo al régimen convencional⁴⁸⁶. Su intervención, a todos los niveles, representa una de las evoluciones más importantes de las estructuras de cooperación internacional⁴⁸⁷. No

participación de la sociedad civil en los asuntos ambientales: la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, en particular el párrafo 5 de su sección IV; el Capítulo 28 del Programa 21; la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas; la Resolución 55/162 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 2000, relativa al seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio; las decisiones del Consejo de Administración del PNUMA 18/4, de 26 de mayo de 1995 y 21/9, de 9 de febrero de 2001 y el párrafo 14 de la Declaración Ministerial de Malmö, de 31 de mayo del 2000. En esta Declaración se entiende que "... el éxito de la lucha contra el deterioro ambiental depende enteramente de la participación de todos los actores sociales, de una población informada y consciente del respecto a los valores éticos y espirituales de la diversidad cultural y la preservación del legado y conocimiento indígenas". El punto 14 de la Declaración se refiere al papel que juega la sociedad civil en la solución de los problemas ambientales. El desempeño, las capacidades y la participación de las organizaciones de las sociedades civiles se han visto substancialmente incrementadas en los últimos años, lo cual destaca la necesidad que tienen los gobiernos, PNUMA y las organizaciones internacionales de fortalecer su compromiso de trabajar en los problemas ambientales. El punto 14 se refiere a la necesidad de "... fortalecer a todos los niveles mediante la libertad de acceso a la información ambiental, una amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en los temas ambientales". Vid. Declaración Ministerial de Malmö, 31 mayo 2000, adoptada por el Foro Mundial de los Ministros de Medio Ambiente y jefes de delegación reunidos en Malmö, Suecia, Sexta Sesión Especial del Consejo Administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quinta Reunión Plenaria, de 31 de mayo de 2000, de conformidad con la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 1999.

⁴⁸⁶ La participación de las organizaciones no gubernamentales en los diferentes ámbitos de la regulación ambiental no siempre ha sido considerada relevante. Por ejemplo, en los primeros acuerdos internacionales relativos a la protección del medio ambiente no contenían garantías de esta participación, ni se consideraba la posibilidad de involucrar a estas entidades en algún ámbito de la actividad generada por dicha regulación. Así, la Convención internacional de 1933 relativa a la protección de la fauna y la flora no hace ninguna referencia a los actores no estatales, aunque regula algunas restricciones y prohibiciones a los cazadores; la Convención sobre la protección de la naturaleza y la preservación de la vida salvaje en el hemisferio oeste de 12 de octubre de 1940 sólo hace una vaga referencia a la necesidad de una regulación adecuada para permitir el acceso de los científicos a los especímenes, sin mencionar la participación de organizaciones no gubernamentales; la Convención Internacional para la regulación de la ballena de 1946 no permite, *a priori*, el acceso de las organizaciones no gubernamentales, excepto en su artículo 4 que regula que la Comisión puede colaborar con o a través de agencias independientes de los Gobiernos de las Partes contratantes o con otras agencias, públicas o privadas, entidades u organizaciones independientes para promover, recomendar o llevar a cabo estudios relativos a las ballenas o a la pesca de las ballenas; reunir y analizar informaciones sobre las condiciones y tendencias en los estocs balleneros y estudiar, evaluar y divulgar información referente a los métodos de mantenimiento de los bancos de ballenas. A partir de 1977, la participación de las organizaciones no gubernamentales en los diferentes ámbitos de regulación y actividad internacional en la protección del medio ambiente es plenamente aceptada y reconocida, expresamente, por los tratados internacionales. Vid. SANDS, PH., "The role of environmental NGOs in International Environmental Law", en *Journal of the Society for International Development*, 1992, pp. 28-32; SCHWEITZ, M. L., "NGO Participation in International Governance: The Question of Legitimacy", en *89th ASIL Proceedings*, 1995, pp. 415-420; GONZÁLEZ, F., "El control internacional de las Organizaciones no gubernamentales", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n.º. 25, Enero-Junio 1997, pp. 29-44; BEYERLIN, U., "The Role of NGOs in International Environmental Litigation", en *ZaöRV*, n.º. 61, 2001, p. 357; FRENCH, H., "The role of non-state actors", en WERKSMAN, J., *Greening International Institutions*, op. cit., pp. 251-258; y BOMBAY, "The Role of Environmental NGOs", en *EEL Rev.*, n.º. 10, 2001, pp. 228-231.

⁴⁸⁷ Vid. CADWELL, L. K., "Beyond environmental diplomacy", en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy: the Management and Resolution of Transfrontalier Environmental Problems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 16. También, BROWN WEISS, E., "International Environmental Law: contemporary issues and the emergence of a New World Order", en *Georgetown Law Journal*, n.º. 1, 1993, vol. 81, p. 693; SUSSKIND, L. E., *Environmental Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 49 y ss.; y según K. RAUSTIALA, "La participación de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la protección del medio ambiente ha beneficiado a los Estados desde el punto de vista político, técnico e informativo", en "The 'Participatory Revolution'

solamente su actividad ha influido en el origen de muchas convenciones internacionales relativas a la protección ambiental, sino que también participan de forma activa en su aplicación y en su proceso de desarrollo⁴⁸⁸.

Tanto en la Agenda 21⁴⁸⁹, como en la Declaración de Río se subraya la importancia de la participación de todos los grupos importantes y de garantizar su participación en la adopción de decisiones de los grupos que se consideran desfavorecidos en el ámbito político, como las poblaciones indígenas⁴⁹⁰ y las mujeres⁴⁹¹. La Declaración de Río, incluso, defiende la función de los particulares de acudir a las cortes y a los tribunales nacionales para hacer cumplir las leyes y obligaciones nacionales sobre medio ambiente⁴⁹².

in *International Environmental Law*”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 21, 1997, pp. 537-586.

⁴⁸⁸ En este sentido, es necesario recordar el artículo 6 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, sobre los procedimientos para la adopción y aplicación de las normas en materia ambiental, de 4 de septiembre de 1997, según el cual los Estados y las organizaciones internacionales debería proporcionar a las organizaciones no gubernamentales interesadas, la oportunidad de contribuir eficazmente al desarrollo y aplicación del Derecho internacional del medio ambiente a través, *inter alia*, de la participación en el proceso legislativo, de la asistencia técnica a los Estados y las organizaciones internacionales, de la concienciación pública sobre los problemas ambientales y del apoyo público para la reglamentación y control del cumplimiento por los Estados y por los actores no estatales respecto a las obligaciones ambientales. Por otra parte, el artículo 17 de esta misma resolución complementa lo dispuesto en el artículo 6, en el sentido que para promocionar la participación de las entidades interesadas en la discusión de cuestiones ambientales. Los Estados deben cooperar con las organizaciones no gubernamentales para facilitar la difusión de estas cuestiones ambientales y de las cuestiones internacionales relacionadas. Finalmente, el artículo 20 de la Resolución establece la obligación por parte de las organizaciones internacionales, competentes en materia ambiental, de mantener informados a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales interesadas y la opinión pública, sobre sus actividades y programas en materia ambiental. *Vid.* IDI, “IV. Procedures for the adoption and implementation of rules in the field of environment”, *cit. supra*, p. 519.

⁴⁸⁹ Por ejemplo, en el párrafo 23.2 se dispone que “toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente y el desarrollo con que contarán las autoridades nacionales, incluso a la información acerca de productos y actividades que tuvieran consecuencias importantes para el medio ambiente o hubiera probabilidades de que las tuvieran, así como a la información sobre las medidas de protección del medio ambiente”.

⁴⁹⁰ Sobre esta cuestión, *vid.* los artículos 6 y 7 del Convenio de la OIT de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales en países independiente; el preámbulo del Convenio sobre la diversidad biológica, de 1992 y el Capítulo 26 de la Agenda 21.

⁴⁹¹ Sobre esta cuestión, *vid.* el artículo 7.b), sobre el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y el artículo 14.2.a) relativo al derecho de participar en la planificación del desarrollo, ambos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; el preámbulo del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992; el Capítulo 24 de la Agenda 21 y el párrafo 253 a) de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995, Doc- UN. A/CONF.177/20, de 17 de octubre de 1995.

⁴⁹² El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que establece que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. También, *vid.* los párrafos 27.10 y 8.18 de la Agenda 21. *Vid.* KLUGMAN, B., “The role of NGOs as agents for change”, en *Development dialogue*, (2002) 1-2, pp. 95-120.

La primera organización no gubernamental en materia ambiental de ámbito transnacional fue el Comité Internacional para la Preservación de los Pájaros, fundada en 1922⁴⁹³. Su objetivo principal era estimular el interés de todos los Estados para alcanzar una adecuada protección a los pájaros silvestres. Las técnicas de participación desarrolladas por esta organización siguen actualmente vigentes: la divulgación de información; la vinculación con el mundo científico; la promoción de la conclusión de tratados de protección ambiental⁴⁹⁴ y el refuerzo de la opinión pública.

El reconocimiento de la participación de los actores no gubernamentales por los textos convencionales relativos a la protección ambiental suele estar expresamente incluido y definido en el ejercicio del control de la aplicación del tratado en cuestión o algunos aspectos de su aplicación⁴⁹⁵. Este es el caso, por ejemplo, del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres que permite la participación de la “World Conservation Monitoring Unit” o del “World Wildlife Fund” en el control de los informes de las importaciones y exportaciones de las especies listadas en la Convención⁴⁹⁶. En menos casos, existen tratados

⁴⁹³ Actualmente, esta organización se conoce como el “Birdlife International”. La historia y trayectoria de esta organización no gubernamental viene detallada en CHARNOVITZ, S., “Learning from early NGO activity”, en 92 *ASIL Proc.* 214 (1998), *Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of the American Society of International Law, The Challenge of Non-State Actors*, pp. 338 y ss.

⁴⁹⁴ Dentro de su ámbito de actuación, favoreció la adopción de la Convención Internacional para la protección de las aves, de 18 de octubre de 1950, (artículos 2 a 5, 638 *UNTS* 185) y también la Convención internacional para la prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos, de 12 de mayo de 1954, artículo III.

⁴⁹⁵ En el caso, por ejemplo, del artículo 7 del Tratado Antártico de 1959, reconoce la posibilidad de que los Estados designen observadores para llevar a cabo las inspecciones que se prevén en esta disposición. Los Estados designarán, evidentemente, individuos y no organizaciones para llevar a cabo este cometido, pero el recurso a estas entidades no está, expresamente, prohibido. El Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del río Rin contra la contaminación de 29 de abril de 1963 reconoce los posibles beneficios de la interacción entre los Estados y los actores no gubernamentales. Su artículo 9 declara que “... la Comisión hará uso de los servicios de personas u organizaciones competentes para el examen de cuestiones especiales”. Es significativo el caso del artículo 6 de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas propone la creación de las “Conferencias sobre la Conservación de los Humedales y de los hábitats acuáticos”. El artículo 6 otorga a estas Conferencias las funciones de discusión de la aplicación de la Convención, de discusión de la inclusión o cambios de la Lista de humedales, de considerar la información relativa a los cambios ecológicos experimentados por los humedales y de realizar recomendaciones específicas o generales a las Partes contratantes en relación con la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su fauna y flora. También el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994 establece la necesidad de que el Estado cuente con la participación de la sociedad civil a la hora de adoptar medidas. En concreto establece que “a) Las Partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que, a niveles superiores, se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local”. *Vid.* KALB, J., “The institutional ecology of NGOs”, en *Texas International Law Journal*, 41 (2006) 2, pp. 297-320.

⁴⁹⁶ El artículo 11 del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres hace referencia a que el Director

internacionales de protección ambiental en los que no se regula la participación de las entidades no gubernamentales como, por ejemplo, la Convención de 1974 sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre o la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

La participación de estas organizaciones en los tratados internacionales ambientales de carácter multilateral suele consistir: en la recopilación e intercambio de información; en funciones de identificación de determinados perjuicios ambientales; y funciones de observador en los órganos convencionales, especialmente, en la Conferencia de las Partes. Todas estas funciones permiten a las ONGs desarrollar un sistema de control informal sobre el cumplimiento de las disposiciones convencionales⁴⁹⁷.

Ejecutivo del PNUMA establecerá y mantendrá una Secretaría y en la medida que considere oportuno, estará asistida por entidades intergubernamentales o no-gubernamentales nacionales o internacionales y entidades técnicamente cualificadas en la protección, conservación y gestión de la flora y fauna silvestres. El artículo 12 añade que estas entidades o agencia pueden transmitir a la Secretaría sus deseos de participar en la Conferencia de las Partes como observadores, a menos que un tercio de las Partes lo objete. Una vez admitidas tienen el derecho a participar, pero sin voto. Esta referencia al “derecho a participar”, teniendo en cuenta que no es muy común en el texto de los tratados internacionales de protección ambiental, ha permitido una participación activa de las ONGs en las reuniones de la Conferencia de las Partes. También se expresa en estos términos la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979. En otros casos, el texto convencional hace un reconocimiento, indirecto, de la participación de las organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, el Acuerdo Internacional de 1983 sobre la madera tropical, cuyo artículo 14 establece que la Organización deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, el recurso a los servicios, recursos y expertos de las organizaciones intergubernamentales o no-gubernamentales, internacionales o nacionales, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos en el logro de los objetivos convencionales y alcanzar la máxima complementariedad y eficiencia en sus actividades. Además, el Consejo puede invitar a cualquier Gobierno no-miembro u organización que se relacionen con la madera tropical a participar como observadores en sus reuniones. El artículo 27 de este Acuerdo también regula que el Consejo establecerá relaciones con organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales apropiadas con el fin de asegurar la disponibilidad de datos e información reciente sobre todos los factores relativos a la madera tropical.

⁴⁹⁷ Por ejemplo, la organización no gubernamental, Center of International of Environmental Law (CIEL), con sede en Washington y Ginebra. Los objetivos de esta ONG son: resolver los problemas ambientales y promover a sociedades sostenibles a través del derecho, incorporar los principios fundamentales de la ecología y de la justicia en el Derecho internacional, consolidar los sistemas legales ambientales nacionales y apoyar los movimientos públicos de interés alrededor del mundo, y educar y capacitar al público y formar abogados ambientales. Las áreas de trabajo de CIEL incluyen los productos químicos, cambio del clima, biodiversidad y fauna, biotecnología, el desarrollo comercial y sostenible, las instituciones financieras internacionales, ley y las comunidades, y los derechos humanos y el ambiente. En estas áreas las colaboraciones de CIEL con organismos estatales e internacionales son de diversa índole: desde una labor de asesoramiento a labores de información y de asistencia técnica y jurídica en la aplicación de los tratados internacionales. Actualmente, por ejemplo, CIEL colabora con el PNUMA y la Secretaría del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 2001, con el fin de ayudar a determinados países, en concreto, de Latinoamérica y África en la aplicación de este Convenio en sus respectivos ordenamientos jurídicos, identificando y aprovechando las “buenas prácticas” que se realizan en estos países en diferentes ámbitos (administrativo, gubernamental, educativo,...) y que pueden facilitar la aplicación y el cumplimiento del Convenio. El trabajo de CIEL cubre más de sesenta países en seis continentes, con énfasis sobre el hemisferio occidental, Central y Europa Oriental y los Estados de recién independencia, Asia y África. Por ejemplo, mediante su Programa sobre diversidad biológica promueve la consolidación de los mecanismos legales internacionales mediante actuaciones en el ámbito local, en el marco de la Convención sobre la

En el control internacional llevado a cabo desde los diferentes tratados multilaterales en materia ambiental, las organizaciones no gubernamentales contribuyen a través de dos grandes tipos de actividades en el ámbito convencional: por una parte, una actividad asistencial, caracterizada por una función de divulgación, de información y de consulta; y por otra, una actividad de observación, principalmente caracterizada por el estatuto de observador que ostentan las organizaciones no gubernamentales en las instituciones y órganos subsidiarios de la convención⁴⁹⁸. Por ejemplo, en el Convenio de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971, mantiene vínculos de trabajo con organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales para lograr una alianza estratégica de conservación de los humedales. Por ejemplo, MED Forum⁴⁹⁹ forma parte del Comité Permanente del Convenio de Ramsar y del Comité Mediterráneo de Zonas Húmedas.

diversidad biológica, 1992 y la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, 1973. Esta ONG recibe el apoyo para actividades específicas del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la UNCTAD, Greenpeace, el Fondo Mundial para la Naturaleza, la IUCN y la EPA, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los E.E.U.U., entre otros. Consultar su página web: www.ciel.org.

⁴⁹⁸ Por ejemplo, el artículo 11 del Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono se establece que "... cualquier órgano o agencia, sea nacional o internacional, gubernamental o no-gubernamental, cualificada en el ámbito de la protección de la capa de ozono, y que haya informado a la Secretaría sus deseos de ser representada en la Reunión de las Partes como observador, puede ser admitida a no ser que al menos un tercio de las Partes presenten objeciones al respecto. La admisión y la participación de los observadores estarán sujetas a las normas de procedimiento adoptadas por las Partes". De forma idéntica se refiere el artículo 7 de la Convención marco sobre cambio climático de 1992. Aunque la formulación del Protocolo de Montreal es más restrictiva en el sentido que el acceso se reserva a aquellas organizaciones que expresamente se dedican a cuestiones relativas a la protección de la capa de ozono. En cambio, el acceso de las organizaciones en el ámbito de la Convención sobre cambio climático abarca todas las cuestiones abordadas por la Convención. La Convención sobre cambio climático, incluso, obliga a las Partes a promover la sensibilización del público y a estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales, pese a que no crea un derecho público del acceso a la información. *Vid.* SANDS, PH., "The role of non-governmental organizations in enforcing international environmental Law", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publ., Pays - Bas, 1991, pp. 61-68; también, BOTHE, M., "Compliance Control Beyond Diplomacy- The role of Non-Governmental Actors", en *Environmental Policy and Law*, n.º. 27, 1997, pp. 293 y ss.; y PRIEUR, M., "Démocratie et Droit de l'Environnement et du développement", en *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º. 1, 1993, pp. 23-29.

⁴⁹⁹ MED Forum o el "Forum de ONGs del Mediterráneo para la Ecología y el Desarrollo sostenible" es la Red de las ONGs de la cuenca mediterránea dedicadas a promover la defensa y protección del medio ambiente en un marco de desarrollo sostenible que permita una gestión integrada y solidaria del mar Mediterráneo y de su litoral. La Red se constituyó en Barcelona el 28 y 29 de Noviembre de 1995 como consecuencia de las demandas de numerosas ONGs de diferentes países de la cuenca mediterránea expresadas durante la celebración del III Forum Ambiental del Mediterráneo en el que participaron más de 200 personas de 80 ONGs de 17 países de la región. La Red es el portavoz de las inquietudes de las ONGs del Mediterráneo y el altavoz de sus actuaciones ante las instancias y Foros internacionales. MED Forum ha estado presente, entre otras, en las Reuniones del PAM (Plan de Acción del Mediterráneo) del Convenio de Barcelona (Siracusa, Barcelona, Izmir, Túnez), en la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible (CMDS), (Rabat, Mallorca, Sophia-Antipolis) y en el Convenio de Lucha contra la Desertificación (Roma). Consultar su página web: <http://www.medforum.org/spanish/index.htm>.

Respecto a las actividades de carácter asistencial, las organizaciones no gubernamentales están, frecuentemente, mejor informadas que muchos gobiernos en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y, en consecuencia, suelen estar en posición de asistirlos, así como de asistir a las organizaciones internacionales⁵⁰⁰.

Las organizaciones no gubernamentales realizan como función principal informar al público, de esta manera consiguen ejercer una presión sobre los gobiernos, las organizaciones internacionales, y otros agentes o entidades; diseminan información y movilizan a la opinión pública⁵⁰¹. A través de esta actividad informal y sin previsión legal, se consigue realizar una función muy importante de control⁵⁰², proporcionando información muy valiosa sobre la aplicación de un tratado internacional ambiental a las instituciones internacionales correspondientes⁵⁰³.

Paradójicamente, o comprensiblemente, no son muchos los tratados internacionales que establecen la posibilidad de acceder a la información

⁵⁰⁰ En 1945, la Organización de las Naciones Unidas formalizó la participación de las organizaciones no gubernamentales garantizando su estatuto consultivo. *Vid.* artículo 71 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas y de su Secretario General el informe “Report on the General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organisations”, UN Doc. E/AC.70/1994/5 (1994). Sobre esta cuestión, CAMERON, J., “Future Directions in International Environmental Law: Precaution, Integration and Non-State Actors”, en *Dalhousie Law Journal*, vol. 19, nº. 1, 1996, pp. 133-138 y VV.AA., *Participation of Non-Governmental Environmental Co-operation: Legal Basis and Practical Experience*, Ecologic Centre for International & European Environmental Research, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 2002, pp. 53 y ss.

⁵⁰¹ *Vid.* SANDS, Ph., “The role of non-governmental organizations in enforcing international environmental law”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, *cit. supra*, pp. 61-68; también, GARNER, M., “Transnational Aligement of Nongovernmental Organizations for Global Environmental Action”, en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 23, 1991, pp. 1057-1084; POTTER, D., “NGOs and environmental policies”, en *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 34 (1996) 1, pp. 1-166; WUORI, M., “On the formative side of history: the role of Non-Governmental Organizations”, en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dodrecht, Boston, London, 1997, pp. 159-172; y PEEL, J., “Giving the public a voice in the protection of the global environment”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 12 (2001) 1, pp. 47-76.

⁵⁰² *Vid.* BOTHE, M., “Compliance Control beyond Diplomacy – the Role of Non- Governmental Actors”, en *Environmental Policy and Law*, 27/4, 1997, pp. 293 y ss.; y PAGNANI, M. A., “Environmental NGOs and the fate of the traditional nation-state”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, 15 (2003) 4, pp. 791-808.

⁵⁰³ Especialmente destacable es la labor de las ONGs en el ámbito del Convenio sobre diversidad biológica, donde el World Wide Fund for Nature, junto con UNEP-WCMC han elaborado el “Living Planet Index”, como parte del “Living Planet Report” y como indicador del estado de los ecosistemas naturales del mundo. Plantlife International está desarrollando una base de datos en áreas importantes de plantas y asistir en el cumplimiento de la “Estrategia Global para la conservación de las Plantas”. El Convenio también coopera con las ONGs, como parte de su programa de trabajo sobre áreas protegidas. La Comisión mundial de áreas protegidas, junto con el Programa de la IUCN sobre áreas protegidas actuando como secretaría, estableció un grupo de trabajo en 1999 para organizar una aportación de la Comisión al Convenio sobre diversidad biológica en materia de áreas protegidas y al artículo 8 del Convenio. En este sentido, las ONGs BirdLife International, Conservation International, Flora and Fauna International, The Nature Conservancy, Wildlife Conservation Society, WWF, and World Resources Institute realizaron una declaración y una acción conjunta en la COP-7 para apoyar la aplicación de un programa de trabajo en relación con las áreas protegidas.

ambiental; uno de ellos, por ejemplo, es la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste⁵⁰⁴. En cambio otros tratados, tan importantes como la Convención sobre cambio climático de 1992, no prevén este derecho, de manera que limitan de forma significativa, la posibilidad de controlar el cumplimiento y proporcionar cierta transparencia⁵⁰⁵.

En general, estos actores controlan al Estado o la conducta privada en cuestiones ambientales por propia iniciativa, pero requieren, necesariamente, la autorización de los órganos convencionales para llevar a cabo las funciones de control y aportar información a estos órganos y para participar, con estatuto de observador, en los órganos convencionales⁵⁰⁶. Un paso importante en este sentido ha sido el efectuado por la Decimotercera Conferencia de las Partes del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, que reconoció la necesidad de que el público y las organizaciones no gubernamentales puedan presentar información relativa a la aplicación del Convenio a la Secretaría CITES⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Vid. artículo 9. Este artículo regula el “Acceso a la información” y dispone que las Partes contratantes se asegurarán que a sus autoridades competentes se les exija facilitar lo antes posible y, a más tardar, en el plazo de dos meses, la información disponible en soporte escrito, visual, auditivo o informático sobre el estado de la zona marítima, sobre las actividades o medidas que la afecten o puedan afectarla negativamente y sobre las actividades o medidas introducidas. Esta información podrá facilitarse a cualquier persona física y jurídica, en respuesta de una solicitud razonable, sin que esa persona tenga que demostrar un interés y sin que se le cobre una cantidad desproporcionada.

⁵⁰⁵ Vid. BETSILL, M., “Environmental NGOs meet the sovereign state. The Kyoto Protocol negotiations on global climate change”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 13 (2002) 1, pp. 49-64.

⁵⁰⁶ Por ejemplo, la Convención para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste establece en su artículo 11 que la Comisión puede, por voto unánime de las Partes contratantes, decidir admitir como observador una organización internacional o una organización no gubernamental para tratar cuestiones relativas a la Convención. Estos observadores pueden participar en las reuniones de la Comisión, pero sin derecho a voto. Pueden presentar a la Comisión cualquier información o informes relevantes relativos a los objetivos del Convenio. Las condiciones de admisión y participación de observadores se establecerán en el Reglamento de la Comisión. En el ámbito, de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979, la Resolución 6.7 sobre “Arreglos institucionales: consejo científico”, aprobada por la Conferencia de las Partes en su Sexta Reunión, celebrada en El Cabo, del 10 al 16 de noviembre de 1999 invita a los órganos y organizaciones siguientes a participar en las reuniones del Consejo Científico en calidad de observadores y a examinar el establecimiento de estrechos arreglos de trabajo cooperativos sobre cuestiones de interés común: el órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del Convenio sobre la Diversidad Biológica; el Grupo de Examen Científico y Técnico de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional; Wetlands International; BirdLife International; la Comisión Ballenera Internacional; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas; el Centro de Vigilancia Mundial de la Conservación; la IUCN, Unión Mundial para la Naturaleza; el Fondo Mundial para la Naturaleza y la Comisión sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico. Sobre esta cuestión, BOMBAY, P., “The role of environmental NGOs in international environmental conferences and agreements”, en *European Environmental Law Review*, 10 (2001) 7, pp. 228-231.

⁵⁰⁷ Vid. Notificación a las Partes, nº. 2004/078 sobre “Presentación de información relativa a la aplicación por el público y por organizaciones no gubernamentales a la Secretaría de CITES”, Ginebra, 9 de diciembre de 2004. Según esta Notificación, la información puede transmitirse a la Secretaría por fax, correo electrónico, teléfono o personalmente, pero preferiblemente por escrito. La Notificación va acompañada de un formulario llamado “Ecomensaje”, utilizado por las Autoridades Administrativas y

La segunda actividad más importante, la de observación, permite a las organizaciones no gubernamentales gozar de la condición de observadores en muchas organizaciones internacionales⁵⁰⁸ y permite ejercer cierta influencia en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados ambientales por parte de los Estados⁵⁰⁹. Su presencia en reuniones y conferencias

los organismos encargados de aplicar la ley y donde se indica el tipo de información que puede facilitar las investigaciones. En esta Notificación se reconoce que el público puede conocer información sobre el comercio ilícito de fauna y flora silvestre o presenciar casos de ese comercio, muchas organizaciones no gubernamentales buscan activamente esa información. Pero al hacerlo, esas organizaciones deben asegurarse de que los métodos que utilizan son legales y éticos. De no actuar así, podrían comprometer las investigaciones de los organismos encargados de aplicar la ley y hacer inadmisibles en los tribunales la información obtenida o motivar inadvertidamente el comercio ilícito.

⁵⁰⁸ El estatuto de observador de las organizaciones no gubernamentales también se garantiza en los diferentes tratados internacionales de protección medioambiental, como por ejemplo: el artículo XI, párrafo 7, puntos a) y b) del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de Washington, de 3 de marzo de 1973 establece que “Cualquier organismo o entidad técnicamente calificado en la protección, preservación o administración de fauna y flora silvestres y que esté comprendido en cualquiera de las categorías mencionadas a continuación, podrá comunicar a la Secretaría su deseo de estar representado por un observador en las reuniones de la Conferencia y será admitido, salvo que objeten, por lo menos, un tercio de las Partes presentes: a) Organismos estatales o entidades internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como organismos o entidades gubernamentales nacionales; y b) Organismos o entidades nacionales no gubernamentales que han sido autorizados para ese efecto por el Estado en que se encuentran ubicados. Una vez admitidos, estos observadores tendrán el derecho de participar sin voto en las labores de la reunión”. Gracias a este reconocimiento tan extenso, las ONG, a través de su estatuto de observador, han podido influir en el nuevo listado de especies en peligro de extinción. De forma similar se pronuncia el artículo VII, párrafo 9 de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979, (corregido según acuerdo de la tercera reunión de la Conferencia de los Estados contratantes celebrada en Ginebra del 9 al 13 de septiembre de 1991). El artículo 7.6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de Nueva York, de 9 de mayo de 1992, también establece que “Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado miembro o todo observador de esas organizaciones que no sean Partes en la Convención, podrán estar representados en los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes como observadores. Todo organismo u órgano, sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos abarcados por la Convención y que haya informado a la secretaría de su deseo de estar representado en un período de sesiones de la Conferencia de las Partes como observador, podrá ser admitido en esa calidad, a menos que se oponga un tercio de las Partes presentes. La admisión y participación de los observadores se regirá por el reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes”. También, el artículo 23, apartado 5 del Convenio sobre la diversidad biológica, de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992; el artículo 15, apartado 6 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; el artículo 6, párrafo 5 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; y el artículo 22, párrafo 7 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994. Sobre el estatuto de observador de las organizaciones no gubernamentales *vid.* DE KLEMM, C., OLIVIER, J., “Le rôle des ONG dans le droit de l’environnement: l’exemple de l’IUCN”, en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., *Les Nations Unies et la protection de l’environnement: la promotion d’un développement durable*, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 175-186; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brasil, 1995, Parte Segunda, Capítulo 3 “As Organizações Nao-Governamentais. As ONGs”, pp. 39-45; y BOCK, J. H., “NGOs and the protection of biodiversity”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 13 (2002) 1, pp. 167-181.

⁵⁰⁹ El estatuto de observador implica una intensa, pero indirecta, interacción con los gobiernos. En concreto se les permite: trabajar a través de su propio gobierno e intentar influir en los debates intergubernamentales, realizar una actividad de lobby antes y después de las sesiones gubernamentales, celebrar eventos, realizar publicaciones y actividades relacionadas con los tratados internacionales en materia de protección ambiental y llamar la atención de su gobierno acerca de su responsabilidad de

internacionales y su participación en las actividades de las organizaciones internacionales ha aumentado considerablemente en los últimos años⁵¹⁰ y les ha permitido denunciar, en el ámbito nacional, comportamientos irregulares de los Estados⁵¹¹. Por ejemplo, en el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 1976, y siguiendo las Resoluciones de la Asamblea General de Buenos Aires en 1994 y del Congreso Mundial de Conservación de Montreal en 1996, la UICN estableció un Programa para la eco-región mediterránea y una oficina del programa Mediterráneo de la UICN, con el objetivo de promover, desarrollar e influir en las políticas y acciones dirigidas a la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de recursos naturales en la eco-región mediterránea, y conseguir la aplicación del Convenio de Barcelona y del Plan de Acción del Mediterráneo, así como de otros convenios internacionales de interés para la cuenca. MED Forum, a través de diferentes ONG miembros, ha sido muy activa en la constitución de la Oficina para el Mediterráneo y puso toda su organización al servicio de la UICN del Mediterráneo. En el ámbito de la Convención marco sobre cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997, las ONGs han jugado un papel clave en hacer que el tema del cambio climático se considerara en la agenda global. En la tercera Conferencia de la Partes, las ONGs sólo pudieron participar como observadores, pero organizaron una serie de conferencias, reuniones y actividades paralelas. Un total de 3.663 personas representaron a 236 ONG. La Red de Acción Climática (Climate Action Network), agrupa a 160 ONG que comparten el objetivo común de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Y en el caso de la Convención sobre diversidad biológica, de 1992 y el Protocolo de Cartagena, de 2000, la UICN se encarga de influir, motivar y ayudar a las sociedades de todo el mundo para que

adoptar acciones para aplicar los tratados internacionales en materia ambiental. Por ejemplo, en la Undécima COP de la Convención sobre cambio climático, celebrada en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre participaron 361 ONGs, de las cuales 102 tenían reconocido el estatuto de observador. *Vid.* FCC/CP/2005/2 y el Informe de la Undécima COP de la Convención sobre cambio climático, FCC/CP/2005/5, de 30 de marzo, en <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/fre/05f.pdf>.

⁵¹⁰ En el caso de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas, no sólo se asignan estas funciones a la IUCN, sino también obligaciones. De entre estas obligaciones burocráticas está la obligación: de mantener listas de humedales importantes y en situación de riesgo; de acordar y organizar las reuniones de las Partes, y de actuar como centro de información de las Partes. Sin embargo, como recuerda RAUSTIALA, "... La IUCN es especial en el sentido que es un híbrido distinto de los gobiernos y de las entidades no gubernamentales; no es una organización no-gubernamental 'típica'". *Vid.* RAUSTIALA, K., "The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law", *cit. supra*, p. 547.

⁵¹¹ Por ejemplo, "Amigos de la Tierra" denunció, en 2002, el incumplimiento del Convenio de Diversidad Biológica por parte del gobierno español en diferentes aspectos: por la ausencia de participación en la elaboración del Informe Nacional de Seguimiento, por el inmovilismo legislativo en materia de conservación y gestión de la biodiversidad, por el retraso deliberado en la aplicación de medidas reales de protección de la biodiversidad y el incumplimiento de la Estrategia Española de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. Consultar su página: <http://www.ecoport.net/ong/ongs/tierra.htm>.

conserven la integridad y la diversidad de la naturaleza, y asimismo asegurar que cualquier uso de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible. Sus actividades son realizadas por medio de una red cada día más amplia de oficinas regionales y nacionales, sobre todo en los países en vías desarrollo⁵¹².

La Agenda 21, en este sentido, reconoce el papel de las organizaciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales, y promueve el desarrollo de su participación en prácticamente todos los aspectos de la regulación del medio ambiente⁵¹³. E incluso, algunos Estados han admitido la participación de los miembros de organizaciones no gubernamentales en las delegaciones nacionales para asistir a las reuniones de los Estados parte en un determinado tratado. Esta práctica, cada vez más habitual entre los Estados, no sólo otorga a la organización no gubernamental la oportunidad de acceder a información relevante, sino también la posibilidad de incidir en determinadas cuestiones ambientales a través de esta representación estatal en la reunión de Estados Parte.

En el ámbito de las Naciones Unidas, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales proporcionan información a muchos de sus órganos⁵¹⁴. Esta

⁵¹² Vid. Decisión VII/26 de la COP-7 relativa a la “Cooperación con otros convenios y organizaciones e iniciativas internacionales”, en “Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica en su Séptima Reunión”, UNEP/CBD/COP/7/21, pp. 377-378. En este sentido, la participación en las Conferencias de las Partes al Convenio sobre diversidad de las ONGs y de la sociedad civil ha ido en incrementándose. Por ejemplo, en la COP-8, que se celebró del 20 al 31 de marzo del 2006 en Curitiba (Brasil) involucró más de 4.000 personas en sus debates y negociaciones oficiales y otros 6.000 en seminarios y manifestaciones de organizaciones sociales. Vid. Informe de la Octava Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre diversidad biológica, UNEP/CBD/COP/8/31, de 15 de junio de 2006, en <http://www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-08/official/cop-08-31-es.doc>.

⁵¹³ vid. agenda 21, *cit. supra*, capítulo 27 y en el 38.43 establece “... la designación de medios efectivos y abiertos para la consecución de la participación de las organizaciones no gubernamentales, incluyendo aquellas relacionadas con grupos importantes, en el proceso de establecer una revisión y una evaluación de la aplicación de la Agenda 21 a todos los niveles y promover su contribución; y teniendo en cuenta las aportaciones de los procesos de sistema de revisión y de evaluación de las organizaciones no gubernamentales”.

⁵¹⁴ Por ejemplo, el artículo 69 del Reglamento del Consejo de Administración del PNUMA establece que: “a) Las organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en la esfera del medio ambiente podrán, después de ser debidamente acreditadas, designar representantes que participarán como observadores en las sesiones públicas del Consejo de Administración y sus órganos subsidiarios. El Consejo de Administración adoptará y, cuando sea necesario, revisará por consenso la lista de las organizaciones acreditadas ante el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Esas organizaciones de la sociedad civil deberán ostentar la condición de entidad consultiva del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas o deberán haber sido acreditadas ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; b) Por invitación del Presidente o de la Presidencia, según sea el caso, y con sujeción a la aprobación del Consejo de Administración o de su órgano subsidiario de que se trate, las organizaciones de la sociedad civil acreditadas podrán hacer breves declaraciones verbales respecto de asuntos que queden dentro del ámbito de sus actividades, relacionadas con los temas que sean objeto de examen; c) La secretaría distribuirá las declaraciones en relación con temas del programa de las reuniones del Consejo de Administración o de sus órganos subsidiarios presentadas por escrito por organizaciones de la sociedad civil acreditadas a los miembros del Consejo de

información, en ocasiones, suele ser clave para el desarrollo de iniciativas de acción y genera actividades de “lobby” por parte de las organizaciones no gubernamentales, tendientes a la adopción de resoluciones u otras iniciativas por parte de los órganos de las Naciones Unidas.

Las organizaciones no gubernamentales tienen un estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social y asignan representantes autorizados para estar presentes en las reuniones de la Comisión de Desarrollo Sostenible y en sus órganos subsidiarios⁵¹⁵. Estas organizaciones no gubernamentales deben, por cuenta propia, realizar escritos a la Comisión y a sus órganos subsidiarios a través de la Secretaría, sin que estos informes se consideren documentos oficiales de las Naciones Unidas. E incluso, pueden tener la oportunidad de dirigir las reuniones de la Comisión de Desarrollo Sostenible: el Presidente de la Comisión o sus órganos subsidiarios pueden pedir a las organizaciones no gubernamentales interesadas que dirijan las reuniones por medio de uno o más representantes. Toda intervención oral de un representante de una organización no gubernamental debe realizarse a discreción del Presidente de la Comisión o de sus órganos subsidiarios y con el consentimiento de los miembros de la Comisión o de sus órganos subsidiarios, según el caso⁵¹⁶.

Para KISS, “... el proceso de Río ha permitido, más que nunca, la emergencia de un ‘fenómeno ONG’ que se ha clasificado, infortunadamente, dentro de la categoría tradicional de los observadores o de los grupos de presión. (...) su participación activa en el seno de las instituciones de desarrollo sostenible así como su contribución, sobre el terreno, sea en la adopción de decisiones referente al medio ambiente y al desarrollo sostenible, sea en la realización de los

Administración o del órgano subsidiario de que se trate, en los idiomas y en las cantidades en que las declaraciones hayan sido proporcionadas a la secretaría para su distribución”.

⁵¹⁵ Unas 2.100 ONGs dedicadas al desarrollo económico y social han sido reconocidas como “entidades consultivas” por el Consejo Económico y Social, principal órgano normativo en estas esferas, y sus representantes pueden ser invitados a hacer uso de la palabra en las sesiones del Consejo. Asimismo, unas 1.670 ONGs que llevan a cabo programas de información sobre asuntos de interés para las Naciones Unidas están acreditadas ante el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Muchas ONGs tienen representantes oficiales en la Sede de las Naciones Unidas y constituyen un preciado vínculo con los pueblos del mundo. Las ONGs representan a amplios sectores internacionales y nacionales e influyen cada vez más en la labor de la ONU.

⁵¹⁶ Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales no deben tener ningún papel negociador en el trabajo de la Comisión y de sus órganos subsidiarios. La Comisión debe consultar o/y escuchar a las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo ante el Consejo, ya sea directamente o través de un comité o comités establecidos para tal propósito. La relevancia y competencia de las organizaciones no gubernamentales deben ser determinadas por el Consejo Económico y Social sobre las recomendaciones de la Secretaría General. *Vid.* HANDL, G., “III. Derecho internacional ambiental después de UNCED”, en MADRIGAL CORDERO, P., MAURI CARABAGUÍAZ, C., GONZÁLEZ AGUILUZ, M., *II Congreso de Derecho Ambiental, op. cit.*, pp. 43-45.

objetivos de desarrollo sostenible, atestiguan indiscutiblemente un gran reconocimiento de la sociedad internacional”⁵¹⁷.

Asimismo, las organizaciones y grupos importantes no gubernamentales son copartícipes en la ejecución de la Agenda 21⁵¹⁸. De acuerdo con la Agenda 21 debe ofrecerse a las organizaciones no gubernamentales pertinentes, así como a la comunidad científica, el sector privado y los grupos de mujeres, la oportunidad de colaborar y establecer relaciones apropiadas con el sistema de las Naciones Unidas. E incluso, prestar apoyo a las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo y a sus redes autónomas⁵¹⁹.

Si bien la participación de las organizaciones no gubernamentales es cada vez más importante, sobre todo en el ámbito de las actividades de control de la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental, encuentran ciertos obstáculos que impiden la plena realización de esta participación⁵²⁰. Por este motivo, la Agenda 21 propone que en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos internacionales de financiación y desarrollo, y todas las organizaciones y foros intergubernamentales, se mantengan consultas con las organizaciones no gubernamentales, y establece al efecto algunas medidas para: a) establecer medios accesibles y eficaces para lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las relacionadas con agrupaciones importantes, en el proceso establecido para examinar y evaluar la ejecución de la Agenda 21 en todos los planos, y promover su contribución a ese proceso; b) tener en cuenta los resultados de los sistemas de examen y de los procesos de evaluación de las organizaciones no gubernamentales en los informes pertinentes del Secretario General a la Asamblea General y de todos los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones y foros intergubernamentales pertinentes relativos a la ejecución de la Agenda 21 de conformidad con el proceso de examen⁵²¹.

⁵¹⁷ Vid. KISS, A., DOUMBE-BILLE, S., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement”, en *AFDI*, 1992, p. 843. También, TARLOCK, A. D., “The Role of NGOs in the Development of International Environmental Law”, en *Chicago-Kent Law Review*, n. 68, 1992, pp. 61-76.

⁵¹⁸ Vid. DE KLEMM, C., OLIVIER, J., “Le rôle des ONG dans le droit de l’environnement: l’exemple de l’IUCN”, en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., *Les Nations Unies et la protection de l’environnement: la promotion d’un développement durable*, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 175-186.

⁵¹⁹ Vid. Agenda 21, *cit. supra*, Capítulo 38, párrafos 42-44.

⁵²⁰ Vid. YAMIN, F., “NGOs and international Environmental Law: A critical Evaluation of their Roles and Responsibilities”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 2001, vol. 10, n.º. 2, pp. 149-162.

⁵²¹ La Agenda 21 entiende además que “38.44. Deberían establecerse procedimientos para que las organizaciones no gubernamentales, incluidas las relacionadas con agrupaciones importantes, pudieran desempeñar un papel más amplio, mediante un sistema de acreditación basado en los procedimientos utilizados en la Conferencia de Río. Tales organizaciones deberían tener acceso a los informes y demás información elaborados por el sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General debería examinar

La sociedad civil también forma parte de este grupo de actores no gubernamentales. En los tratados internacionales medioambientales se suele hacer referencia a que las Partes deban asegurar la transmisión de información suficiente al público en las zonas que puedan verse afectadas por determinadas actividades nocivas para su medio ambiente⁵²². Generalmente, se deja a los Estados elegir los cauces de difusión que se consideren oportunos⁵²³. Esta difusión de información abre la posibilidad, por una parte, al acceso de la participación pública a los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes, a fin de conocer su opinión y sus preocupaciones sobre las medidas de prevención y preparación⁵²⁴; y

en una fase temprana los medios de fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales en el marco del sistema de las Naciones Unidas, en relación con el proceso de seguimiento de las actividades a que de lugar la Conferencia” y el párrafo 45, del Capítulo 38 establece que “La Conferencia toma nota de otras iniciativas institucionales para la ejecución de la Agenda 21, como la propuesta de establecer un Consejo del Planeta Tierra de carácter no gubernamental y la propuesta de designar un tutor de las generaciones futuras, juntamente con otras iniciativas de los gobiernos locales y los sectores empresariales”. Sobre esta cuestión, *vid.* CHARNOVITZ, S., “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, 1997, pp. 183-286 y del mismo autor, “Public Participation in International Environmental Decision Making: Learning from Early NGO Activity”, en *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 92, 1998, pp. 338-340.

⁵²² Por ejemplo, el artículo 9 del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992. También el Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas hace referencia en su artículo 13 a la “Información al público” entendiéndose que “Los Estados interesados deberán proporcionar, por medios apropiados, al público que pueda resultar afectado por una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes artículos, la información pertinente relativa a esa actividad, el riesgo que entraña y el daño que pueda resultar, y consultarán su opinión”. Este artículo requiere que los Estados, siempre que sea posible y por los medios apropiados, faciliten al público que pueda resultar afectado, de su propio Estado o de otros Estados, información relativa al riesgo que entraña una actividad y a los daños que pudieran derivarse de ella, con el fin de conocer sus opiniones. Por tanto, el artículo requiere que los Estados: a) faciliten al público información sobre la actividad y sobre el riesgo y los daños que supone; y b) que averigüen la opinión del público. En el artículo 14 se prevé la excepción relativa a la “Seguridad nacional y secretos industriales”, es decir, “Los datos e informaciones vitales para la seguridad nacional del Estado de origen o para la protección de secretos industriales o derechos de propiedad intelectual podrán no ser transmitidos, pero el Estado de origen cooperará de buena fe con el Estado que pueda resultar afectado para proporcionar toda la información posible en atención a las circunstancias”. La previsión de la información al público se inspira en las nuevas tendencias del Derecho internacional, en general, y del Derecho ambiental, en particular, que tratan de hacer participar en las decisiones a las personas cuyas vidas, salud, bienes y entorno puedan resultar afectados, dándoles la oportunidad de exponer sus opiniones y de ser oídas por los encargados de adoptar las decisiones finales. *Vid.* Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement, n.º 10 (A/56/10), ch. V. E. 1, de 2001.

⁵²³ La sociedad civil, en general, incluyendo las ONGs, puede participar en las Conferencias de las Partes mediante el estatuto de observador, pudiendo asistir a las reuniones. Por ejemplo, en las COPs de la Convención sobre cambio climático se suelen acreditar más de 1.000 observadores. En algunos casos, la sociedad civil puede también presentar declaraciones escritas en las sesiones plenarias de las COPs, esto se produce en el ámbito de las COPs de la Convención CITES, la Convención sobre cambio climático, el Protocolo de Montreal y del Convenio sobre diversidad biológica. Por ejemplo, en el ámbito de las COPs del Protocolo de Montreal, Friends of Earth y Greenpeace realizan habitualmente estas declaraciones. Algunas secretarías convencionales proporcionan los medios para fomentar la participación de la sociedad civil en las COPs. El Convenio sobre diversidad biológica tiene una oficina de enlace y la Convención de Ramsar tiene una relación oficial con la IUCN, BIRDLIFE Internacional, WWF y Wetlands International.

⁵²⁴ El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo prevé la participación del público en el proceso de adopción de decisiones de la manera siguiente: “El mejor

por otra, permite contar con una fuente de información adicional de origen no gubernamental⁵²⁵.

En todo caso, las Partes deben garantizar que la información ambiental se encuentre a disposición del público siempre que sea razonable para que éste pueda consultarla gratuitamente y facilitará los medios suficientes para que se pueda obtener copia de dicha información a precios razonables⁵²⁶.

El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, establece que las Partes en el Convenio deben garantizar que las autoridades públicas pongan la información ambiental a disposición del público, en el ámbito de la legislación nacional y facilitarán, si así se solicita, copias de la documentación que contenga o comprenda esta información, sin necesidad de invocar ningún interés y en el formato solicitado, excepto que para la autoridad pública sea más razonable hacer llegar la información por otra vía, aportando las

modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes". Otros instrumentos internacionales recientes sobre cuestiones ambientales han requerido de los Estados que faciliten al público información y le den la oportunidad de participar en las decisiones. A este respecto, el párrafo 1 del artículo VII del Código de conducta sobre contaminación accidental de aguas interiores transfronterizas que establecen que: "1. Con objeto de promover una toma de decisiones con conocimiento de causa por las autoridades centrales, regionales o locales en las deliberaciones relativas a la contaminación accidental de las aguas interiores transfronterizas, los países deberían facilitar la participación del público que pueda ser afectado en las audiencias e investigaciones preliminares y la formulación de objeciones a las decisiones propuestas, así como la presentación de recursos y la representación en los procedimientos administrativos y judiciales". *Vid.* E/ECE/1225-ECE/ENVWA/16. También el artículo 3.8 de la Convención sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, el artículo 17 del Convenio sobre protección del medio marino de la zona del Mar Báltico, de 1992; el artículo 6 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; el artículo 16 de la Convención de Helsinki de 1992 sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales; el artículo 9 y anexo VIII de la Convención de Helsinki de 1992 sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales; el artículo 12 de la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación; el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en cuestiones ambientales de 1998 y la Recomendación C (74)224 del Consejo de la OCDE, de 14 de noviembre de 1974, sobre los "Principios relativos a la contaminación transfronteriza", de 1986. También consultar a BUSCHOR, G., "NGOs advocacy for environmental diplomacy to effect global environmental change", en *Transnational associations*, (1996) 2, pp. 73-79.

⁵²⁵ Esta posibilidad permite al órgano de control cotejar las informaciones y datos proporcionados por los Estados, con los recibidos por fuentes no gubernamentales.

⁵²⁶ Existen varias modalidades de participación pública en la adopción de decisiones: el examen de los datos y de la información sobre los que se tomarán las decisiones y la oportunidad de confirmar o rechazar la exactitud de los datos, el análisis y las consideraciones de orden político ya sea por medio de tribunales administrativos o judiciales, ya de grupos de ciudadanos interesados, son algunas de las maneras de participar en las decisiones. *Vid.* por ejemplo, el artículo 16.2 del Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos.

explicaciones pertinentes y excepto también que la información requerida sea accesible a través de otra vía o formato. La información solicitada debe proporcionarse lo antes posible, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga de este plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud⁵²⁷.

En el artículo 9 del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992 se prevé esta difusión de información y de participación del público de las zonas que puedan verse afectadas por un accidente industrial resultante de una actividad peligrosa y se ofrecerá al público que se encuentre en estas zonas que puedan verse afectadas la posibilidad de participar en los procedimientos pertinentes con el fin de conocer su opinión y sus preocupaciones sobre las medidas de prevención y preparación. También en el Capítulo III de la Convención de Lugano sobre la responsabilidad civil de daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, de 21 de julio de 1993, se establece que toda persona pueda tener acceso a informaciones ambientales en poder de las autoridades públicas, sin necesidad de hacer valer un interés. Las Partes determinarán el modo en que deba efectuarse este acceso⁵²⁸.

Las Partes en el Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos también deben garantizar que se facilite al público la información sobre el estado de las aguas transfronterizas, las medidas adoptadas o previstas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, y la eficacia dichas medidas. Con este fin se garantizará que se ponga a disposición del público la siguiente información: los objetivos de calidad del agua; autorizaciones concedidas y requisitos exigidos y el resultado de los muestreos de aguas y afluentes realizados con fines de vigilancia y evaluación, así como los resultados de los controles practicados para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de calidad del agua o de los requisitos de las autorizaciones⁵²⁹.

⁵²⁷ Vid. artículo 4. También consultar ZIEHM, C., "Legal standing for NGOs in environmental matters under the Aarhus Convention and under Community and national law", en *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2 (2005) 4, pp. 287-300.

⁵²⁸ Sin embargo, el derecho interno puede restringir el derecho de acceso a la información ambiental por cuestiones relacionadas con: la seguridad pública; la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas y cuestiones de seguridad nacional y de las relaciones internacionales; cuestiones objeto de procedimiento judicial u objeto de investigación disciplinaria; el secreto comercial, industrial y el relativo a la propiedad intelectual; la confidencialidad de informes personales; material proporcionado por un tercero, sin que este tenga una obligación legal; y material cuya divulgación puede ser nociva para el medio ambiente. Vid. artículo 14.2 de la Convención de Lugano sobre la responsabilidad civil de daños resultantes de actividades peligrosas para el medio ambiente, de 21 de julio de 1993.

⁵²⁹ Vid. artículo 16.1 del Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos.

En el ámbito del Convenio sobre diversidad biológica de 1992, los representantes de las comunidades indígenas y locales han sido invitados a participar en la iniciativa transversal relativa al conocimiento, innovaciones y prácticas tradicionales en el ámbito del artículo 8.j) del Convenio⁵³⁰. También se ha contado con la participación de organismos científicos y técnicos, de la industria y el sector privado, así como organizaciones dedicadas a la infancia y juventud⁵³¹.

La transferencia de información al público puede verse limitada cuando: la autoridad pública no disponga de la información ambiental requerida; cuando la solicitud sea, claramente, abusiva o esté redactada en términos demasiado generales; o que la solicitud haga referencia a documentos en proceso de elaboración o a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta exención se prevea en la legislación nacional o la costumbre, teniendo en cuenta el interés del público en relación con la publicación de los documentos. También puede denegarse una solicitud de información ambiental si su publicación puede tener efectos negativos sobre: la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, siempre que se prevea en el derecho interno; las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; el buen funcionamiento de la justicia, el derecho de una persona a tener un juicio justo o la posibilidad que una autoridad pública lleve a cabo una investigación de naturaleza penal o disciplinaria; la confidencialidad comercial o industrial con el objetivo de proteger un interés económico legítimo; los derechos de propiedad intelectual; la confidencialidad de los datos o archivos personales en relación con personas físicas afectadas que no consientan a la publicación de la información y siempre que esta confidencialidad se prevea por la ley interna; los intereses de un tercero que haya proporcionado la información solicitada sin estar obligada por ley o sin que la ley lo haya obligado y que no autorice la divulgación del material; y el espacio al cual se refiere la información, por ejemplo, espacios de reproducción o

⁵³⁰ Estas comunidades locales e indígenas son: Assembly of First Nations (AFN), Centre for Indigenous Environmental Resources (CIER), la Cooperación Amazónica (COAM), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazonica (COICA), la Gujarat Grassroots Innovation Augmentation Network (GIAN), la Indigenous Environmental Network (IEN), Indigenous People's Biodiversity Network (IPBN), M.S. SWAMINATHAN Research Foundation (MSSRF), Native Americans and Indigenous Peoples Links (NAIP-Links), NativeNet - System Information (NATIVENET) NIFINDIA (NIFINDIA) South and Mesoamerican Indian Rights Center (SAIIC) Terralingua - Partnership for Linguistic and Biological Diversity (TL) y The American Biological Safety Association (ABSA). *Vid.* <http://www.biodiv.org/cooperation/organizations.shtml>.

⁵³¹ En este sentido, por ejemplo, es necesario destacar que se celebró una primera reunión en enero del 2005 sobre "Business and the 2010 Biodiversity Challenge", con el fin de desarrollar ideas para involucrar a la industria y el sector privado en temas relacionados con diversidad biológica. Asimismo, en el ámbito de la infancia y juventud en relación con su implicación con la protección de la biodiversidad se adoptó, en La Haya, la Declaración sobre la juventud al Convenio sobre diversidad biológica. *Vid.* <http://www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-part3-en.doc>.

especies poco frecuentes⁵³². Estas limitaciones a la divulgación de información deben interpretarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta el interés público de la divulgación y si la información solicitada hace referencia o no a emisiones al medio ambiente.

E) Naturaleza jurídica de las instituciones ambientales convencionales

En el ámbito ambiental, el establecimiento y proliferación de estructuras institucionales por vía convencional plantea la necesidad de establecer su naturaleza jurídica, ante la clara indefinición voluntaria establecida por los Estados Parte en un tratado internacional de protección ambiental⁵³³. La pretendida indefinición provoca, consciente o inconscientemente, un doble planteamiento: el de identificar dichas instituciones como organizaciones internacionales formales y tradicionales o bien, la creación de una nueva categoría institucional alterna y flexible acorde con la voluntad de los Estados de no establecer una organización internacional⁵³⁴. Este doble planteamiento es fruto de la indecisión de las Partes,

⁵³² Vid. artículos 4.3 y 4.4 del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998.

⁵³³ El establecimiento de estas estructuras institucionales de origen convencional constituye el establecimiento de unos instrumentos de cooperación novedosa y especial: novedosa, porque introducen una nueva forma de cooperación entre los Estados, hasta ahora no prevista en los tratados internacionales; y especial, porque su caracterización no coincide, completamente, con la de una organización internacional. En todo caso es importante determinar su naturaleza jurídica, en tanto que pueda incidir en la configuración de un control internacional en la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental.

⁵³⁴ Esta indefinición también ha provocado diferencias entre la doctrina, entre la que destaca la de SANDS partidario de aproximar la naturaleza jurídica de estas instituciones a la categoría de organización internacional; otros como A. KISS y DÉJEANT-PONS demuestran cierto escepticismo sobre esta afirmación; y otros como A. E. BOYLE y P. BIRNIE descartan toda afirmación tendientes a equiparar estas instituciones a verdaderas organizaciones internacionales y las sitúan más en el ámbito de las conferencias diplomáticas. En todo caso, la mayoría de los autores, como WERKSMAN, que no siguen esta última postura, entienden necesario entrar a analizar las características específicas de estas instituciones, más allá de denominaciones formales. Otros autores han postulado la creación de nuevas categorías institucionales diferentes de las tradicionales organizaciones internacionales y que comparten con ellas determinados rasgos en común. Estos autores han denominado a estas instituciones de diferentes maneras: GHERING las denomina “instrumentos cooperativos *sui generis*”; V. RÖBEN las sintetiza, de forma más eficaz, en una nueva categoría llamada “acuerdo internacional institucionalizado” y dice que “... Además de las organizaciones internacionales, las uniones administrativas internacionales y las conferencias negociadoras internacionales, se constituyen ahora en acuerdos internacionales institucionalizados”. De la misma manera, R. CHURCHILL y G. ULFSTEIN hablan de “arreglos institucionales autónomos”. Respectivamente, vid. SANDS, P., *Principles of International Environmental Law, Frameworks, Standards and Implementation*, vol. I, 1995, pp. 92 y ss.; KISS, A., DÉJEANT-PONS, “L’action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l’environnement”, en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, op. cit., p. 769; BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and Environment*, op. cit., p.165; WERKSMAN, J., “The Conferences of Parties to Environmental Treaties”, en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, op. cit., p. 55; GHERING, T., “International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral legal Systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 1, 1990, p. 54; RÖBEN, V., “Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, cit. supra, p. 363; y también, CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., “Autonomous

las cuales si bien por una parte pretenden institucionalizar la cooperación ambiental para lograr una mayor eficacia de los compromisos ambientales, a través del desarrollo normativo y el control de su aplicación; por otra, quieren evitar al máximo la creación de estructuras supraestatales y con una voluntad independiente⁵³⁵.

Si bien los tratados internacionales en materia ambiental omiten cualquier expresión relativa a la naturaleza jurídica de estas instituciones, existen excepciones como es el caso de la Convención de 20 de mayo de 1980, sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos en donde se afirma, expresamente, que la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos tendrá personalidad jurídica y gozará en el territorio de cada uno de los Estados Parte de la capacidad jurídica que pueda ser necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de los objetivos de la Convención⁵³⁶. A pesar de esta manifestación expresa de la personalidad jurídica de la institución convencional, su tratamiento no es diferente, ni sus funciones son diferentes en relación con otras instituciones convencionales equivalentes, en concreto, con las Conferencias de las Partes. Además el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica internacional no se produce en el caso de todas las Comisiones convencionales, sino sólo excepcionalmente⁵³⁷.

Por lo tanto, esta excepción se centra simplemente en la manifestación explícita del reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas, sin precisar su ámbito, repercusión y efectos⁵³⁸. La regla general es, consecuentemente, la

Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", en *American Journal of International Law*, Octubre 2000, p. 623.

⁵³⁵ Vid. OTT, H. E., *Umweltregime im Völkerrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, pp. 45-46.

⁵³⁶ Vid. el artículo VIII de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980 y también el artículo 6.9 de la Convención de Canberra, para la conservación del Atún de aleta azul del Sur, de 10 de mayo de 1993, que establece que se reconoce a la Comisión para la conservación del atún de aleta azul del Sur una personalidad jurídica y que en sus relaciones con otras organizaciones internacionales y en el territorio de las Partes. También, el artículo 9.6 de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000.

⁵³⁷ También el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica internacional se produce en determinadas Comisiones con características similares. Es decir, si bien la regionalidad podría facilitar este reconocimiento expreso, los Estados son aún reacios. Sin embargo, su disposición a reconocer parece más evidente cuando las instituciones convencionales ambientales, además de tener un poder geográficamente limitado (regional), tienen su poder material restringido a una determinada especie o zona fuera de su jurisdicción nacional. Por ejemplo, en el caso del atún, de los recursos antárticos o de las especies de pesca migratorias.

⁵³⁸ El único efecto derivado de esta personalidad y capacidad jurídicas, que se establece de forma expresa, consiste en la posibilidad que los privilegios e inmunidades de la Comisión y de su personal en el territorio de un Estado Parte deberán fijarse mediante acuerdo entre la Comisión y el Estado Parte interesado. Vid. artículo VIII *in fine* de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980. Sin embargo, al determinar las funciones de la Comisión se asumen aquellas funciones propias de una Conferencia de las Partes, la cual no ha sido objeto de este reconocimiento expreso de su personalidad y capacidad jurídicas en el correspondiente tratado

indeterminación convencional en relación con la naturaleza jurídica de las instituciones y órganos convencionales⁵³⁹.

El análisis de la naturaleza jurídica de las instituciones ambientales de origen convencional resulta determinante para reconocer su capacidad de ejercicio del control internacional asignado a través de las funciones establecidas en los tratados. La determinación de la naturaleza jurídica conlleva analizar la existencia o no de una personalidad jurídica internacional que justifique el ejercicio de un control internacional⁵⁴⁰. En este sentido, resulta muy importante saber si estas instituciones, antes examinadas, revisten de un carácter suficientemente autónomo que les permita efectuar el control internacional de forma independiente e imparcial.

Con este objetivo será necesario determinar: primero, si la doctrina de las organizaciones internacionales integra esta categoría institucional; segundo, si existe una capacidad jurídica o personalidad jurídica internacional en el ámbito interno y tercero, si existe una capacidad jurídica o personalidad jurídica internacional en el ámbito externo, para finalizar con el análisis de la autonomía institucional sobre la base de la comparación de las instituciones ambientales convencionales con otras estructuras institucionales convencionales creadas en otros sectores del Derecho internacional.

1. Integración en la teoría general de las organizaciones internacionales

La noción de “organización internacional” tiene un ámbito de aplicación muy amplio, incluyendo tradicionalmente, desde 1945, tanto las organizaciones de cooperación como las de integración o supranacionales. Esta noción durante los últimos años ha evolucionado para proceder a integrar en su contenido a un nuevo tipo de organización basada en las reuniones de los Estados de carácter periódico. Sobre este nuevo fenómeno organizativo se contraponen dos teorías: la primera, que denomina esta forma organizativa como “pseudo- organizaciones internacionales”, en relación con la conferencia de Estados o en reuniones de órganos, de naturaleza ocasional o episódica, pero permanentes y regulares en el

internacional. En consecuencia, se puede argumentar o bien que esta personalidad expresamente reconocida no equivale a una personalidad jurídica internacional, o bien que las demás instituciones convencionales, a pesar que su personalidad no sea expresa, la equivalencia de funciones permitiría un reconocimiento tácito de su personalidad y capacidad para poder llevar a cabo sus funciones y poder alcanzar los objetivos convencionales.

⁵³⁹ Vid. SOMMER, J., “Environmental Law- Making by International Organizations”, *cit. supra*, pp. 633 y ss.

⁵⁴⁰ Naturalmente, el hecho que el órgano de control revista de personalidad jurídica internacional permite garantizar una actividad independiente a la del sujeto controlado. Si no se revistieran de esta personalidad jurídica internacional, las instituciones internacionales ambientales llevarían a cabo un control con relevancia internacional, pero no un control internacional.

tiempo que nacen como una nueva entidad diferente de las organizaciones internacionales clásicas, pero con funciones similares a éstas⁵⁴¹; la segunda teoría considera, por otra parte, que las diferentes conferencias institucionalizadas constituyen una forma primitiva y embrionaria de verdaderas organizaciones internacionales, pero en todo caso, reconducibles o que pueden evolucionar hacia la categoría de organizaciones internacionales⁵⁴².

De todas formas, parece lícito incluir dentro la concepción de “organización internacional”, a aquellas formas no organizadas de cooperación, como por ejemplo, estos grupos de Estados o las conferencias institucionalizadas, frente a aquellas reuniones y actividades reservadas a los órganos nacionales, los cuales no requieren de órganos comunes de los Estados miembros, es decir, órganos internacionales o supranacionales⁵⁴³.

Esta tendencia, a la cual se hacía referencia ha favorecido el retorno a un modelo de organización de limitada institucionalización o de un nuevo tipo de uniones, con origen en la mitad de los años setenta, es decir, conferencias institucionalizadas u organizaciones de conferencias o de reuniones permanentes

⁵⁴¹ Una profundización posterior de esta teoría permite definir estas nuevas organizaciones como una estructura no autónoma y común a algunos Estados, con una naturaleza individual y colectiva, es decir, diferente de la organización nacional de cada Estado, pero, al mismo tiempo, a disposición de una agrupación de Estados. Vid. PANEBIANCO, M., MARTINO, G., *ibidem*, pp. 9 y ss.; LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'environnement*, CRIDEAU-CNRS, Limoges, juin 1997 y del mismo autor, *Conventions de protection de l'environnement. Secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, ed. Pulim, Limoges, 1999, pp. 21 y ss.; ANDERSON, S., “Reforming International Institutions to Improve Global Environmental Relations, Agreement, and Treaty Enforcement”, en *Hasting International Law & Comparative Law Review*, n.º 18, 1995, pp. 771-821.

⁵⁴² P. SANDS, como se ha dicho anteriormente, califica estas instituciones convencionales como auténticas organizaciones internacionales con un estatuto jurídico internacional, con normas de procedimiento y miembros y una serie de funciones para la adopción de decisiones, para la solución pacífica de controversias y, excepcionalmente, para la aplicación forzosa del tratado. Vid. SANDS, P., *Principles of International Environmental Law, Frameworks, Standards and Implementation*, *op. cit.*, pp. 92 y ss. También, SOMMER, J., “Environmental Law-Making by International Organizations”, *cit. supra*, p. 632 y LAVRANOS, N., “Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?”, en *European Environmental Law Review*, *cit. supra*, pp. 44-50.

⁵⁴³ Según un concepto restrictivo de organización internacional, que exigiría como condición la existencia de personalidad jurídica internacional para poder hablar de organización internacional, las instituciones ambientales no entrarían dentro de la categoría de organizaciones internacionales. Otra opción sería la de adoptar un concepto amplio de organización internacional que no implicaría, necesariamente, hallarse ante una organización internacional, totalmente, independiente de los Estados y dotada de personalidad jurídica internacional. FERRAJOLO entiende que es necesario realizar una revisión del concepto de organización internacional. Se fundamenta, básicamente, en dos razones: por una parte, el funcionamiento similar de las instituciones ambientales al de las organizaciones internacionales (por ejemplo, en la adopción de reglamentos financieros, la composición de los órganos colectivos, las relaciones entre las diferentes instituciones, la admisión de observadores a las reuniones, las relaciones con otros organismos internacionales, etc.); y porque las instituciones ambientales, como las organizaciones internacionales organizan sus relaciones mutuas con el fin de alcanzar objetivos comunes. Vid. FERRAJOLO, O., “Les réunions des Etats Parties aux Traités relatifs a la protection de l'environnement”, en *Revue Generale de Droit International Public*, *cit. supra*, p. 87.

de órganos de Estados⁵⁴⁴, aunque se califiquen de organizaciones supranacionales, porque trascienden la dimensión nacional y este es, precisamente, el punto fundamental de referencia. Por otra parte, existe la discusión sobre si esta nueva tipología de uniones de Estados es homologable a la categoría de organización internacional, o bien a una forma de cooperación clásica diferente al modelo de organización internacional y supranacional⁵⁴⁵.

En realidad, una organización internacional se presenta, exteriormente, gracias al reconocimiento de una personalidad jurídica internacional propia, producto de un tratado constitutivo y que le proporciona autonomía en relación con los Estados miembros. En cambio, esta nueva entidad llamada conferencia institucionalizada u organización de conferencia, no presupone un aparato organizativo común o colectivo distinto de los Estados miembros. Se trata, en este sentido, de una entidad que reúne la suma de los Estados miembros representados en reuniones permanentes o semipermanentes de órganos estatales, los cuales conservan su personalidad jurídica en el ámbito interno de la estructura colectiva⁵⁴⁶.

En este sistema prevalece el carácter objetivo, en el sentido que la sola presencia se manifiesta, exclusivamente, gracias al ejercicio permanente, continuo y regular de funciones colectivas, las cuales, desde un punto de vista funcional, individualiza la existencia de esta forma organizativa. Esto presenta la gran ventaja de poderse adecuarse y transformarse, por la inexistencia de una identidad subjetiva, aunque se prevea de un aparato organizativo propio, con una sede fija y de un sistema de concertación previsto en un tratado.

Desde una perspectiva de las teorías doctrinales contractualistas, defensoras del modelo de las organizaciones internacionales clásicas, estas instituciones no acreditan ni la efectividad ni la práctica institucional suficiente para ser consideradas organizaciones internacionales. Con la expresión de “organización metanacional o pseudo - organización”⁵⁴⁷, se pretende subrayar la relación de unión que liga a los diferentes Estados es distinta de la que se encuentra en las organizaciones internacionales debido a la intervención funcional tan intensa de

⁵⁴⁴ Algún autor ha calificado este tipo de organización como “pseudo - organizaciones internacionales”. Vid. PANEBIANCO, M., MARTINO, G., *ibidem*, pp. 13 y ss.

⁵⁴⁵ El planteamiento de las estructuras institucionales convencionales como uniones de Estados ha sido introducido por FERRAJOLO, siguiendo a MALINTOPPI. Vid. FERRAJOLO, O., “Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs a la protection de l’environnement”, en *Revue Generale de Droit International Public*, *cit. supra*, p. 79 y también, MALINTOPPI, “De la notion d’organisation en droit international”, en *Recueil d’études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Ginebra, 1968, pp. 834 y ss.

⁵⁴⁶ Vid. HYVARINEN, J., BRACK, D., *Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change*, The Royal Institute of International Affairs, London (RIIA: September 2000. Disponible en: www.riia.org/research/eep/eep.html).

los Estados miembros para el ejercicio de una función colectiva. En este sentido, este tipo de organización representa el nivel mínimo y elemental de organización internacional⁵⁴⁸, que puede evolucionar hacia un modelo más tradicional y complejo de organización internacional⁵⁴⁹. La “pseudo- organización” se traduce

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁴⁸ El propósito de los Estados de establecer una versión menos compleja y depurada de organizaciones internacionales se basa en la idea de evitar el establecimiento de múltiples organizaciones internacionales tradicionales, para cada unos de los sectores ambientales objeto de regulación, evitar el alto coste que representa y evitar también el solapamiento de funciones que podría producirse con la creación de múltiples organizaciones internacionales, debido a la transversalidad e interdependencia de los sectores ambientales. Consecuentemente, con el establecimiento de estas instituciones ambientales convencionales, las Partes contratantes establecen su voluntad común a través de decisiones vinculantes adoptadas, principalmente, por la Conferencia o Reunión de las Partes, sin que se requiera el consentimiento unánime de todas ellas para la adopción de estas decisiones. Es decir, si bien las instituciones ambientales de origen convencional no cumplen con los criterios formales para considerarse una organización internacional tradicional, sí posee de poderes comparables a los atribuidos a los órganos de organizaciones internacionales. Según T. GHERING, “... los regímenes internacionales ambientales constituyen un tipo particular de institución, diferente de los tratados multilaterales y de las organizaciones internacionales. Como los tratados, comprenden un sistema normativo específico de prescripciones que se dirigen a organizar comportamientos, internacionalmente, coordinados dentro un ámbito de regulación específico. Como las organizaciones internacionales, proporcionan un mecanismo permanente para cambiar este sistema normativo de prescripciones” (traducción propia). *Vid.* GHERING, T., “International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral legal Systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, *cit. supra*, pp. 54-55.; también, CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, en *American Journal of International Law*, *cit. supra*, pp. 629 y ss.; LAVRANOS, N., “Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?”, en *European Environmental Law Review*, *cit. supra*, pp. 44-50 y OTT, H. H., *Umweltregime im Völkerrecht*, 1998, pp. 282-284.

⁵⁴⁹ En este sentido, R. CHURCHILL y G. ULFSTEIN entienden que a pesar de su denominación formal, se debe concluir que estas instituciones de autogobierno y de base convencional pueden ser consideradas como organizaciones intergubernamentales, pero con una naturaleza menos formal y más *ad hoc* que las organizaciones internacionales tradicionales. Esta conclusión esta basada en la definición de organización internacional establecida por H. G. SCHERMERS y N. M. BLOKKER. Estos profesores definen organización internacional como una forma de cooperación basada en un tratado internacional, que crea, al menos, un órgano con voluntad propia, de acuerdo con el Derecho internacional. V. RÖBEN, por su parte, entiende que la posibilidad que la comunidad internacional establezca su propia voluntad a través de la Conferencia o Reunión de las Partes hace necesaria la reformulación de la definición de organización internacional. Las Conferencias o Reuniones de las Partes pueden, como los órganos de las organizaciones internacionales, adoptar la mayoría de decisiones. La principal diferencia, según este profesor, estriba en el diferente grado de independencia de la institución en su proceder. Asimismo, este profesor añade que los tratados internacionales en materia ambiental son diferentes de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, en el sentido que los primeros no crean una entidad separada con objetivos definidos, instrumentos determinados,... Este profesor concluye que la mayoría de funciones que se les asigna son, completamente, llevadas a cabo por las organizaciones internacionales. Por lo tanto, según RÖBEN además de existir organizaciones internacionales, uniones administrativas internacionales y conferencias internacionales, se debe añadir una nueva categoría, la de los “acuerdos internacionales institucionalizados”. T. GHERING y S. OBERTHÜR entienden que los regímenes internacionales ambientales pueden considerarse como instituciones en las que grupos de Estados tratan de resolver un problema ambiental común promoviendo intereses comunes a través de los procesos de adopción de decisiones de estas organizaciones. Aunque los regímenes ambientales, generalmente, poseen una Secretaría, éstos no son, en comparación con las organizaciones internacionales, actores independientes. Es decir, no les está permitida la adopción de una política internacional ambiental en contra de los intereses individuales de los Estados miembros, excepto si se proveen de un régimen específico de adopción de decisiones que desarrolle una maquinaria jurídica para la promoción de los intereses comunes de los Estados Parte. *Vid.* CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, *cit. supra*, pp. 639 y ss.; SCHERMERS, H. G., BLOKKER, N. M.,

en una categoría con composición homogénea que en el ámbito externo tiene una connotación distinta a la que tiene en ámbito interno⁵⁵⁰.

La mutabilidad de las funciones internacionales, ya sea hacia una verdadera organización internacional, o ya sea hacia una entidad más o menos simple y elemental, podría absorber la universalidad del ente en cuestión en un único género más amplio y variado, donde el elemento diferencial es el elemento subjetivo o acuerdo de base, mientras que el elemento común, es el objetivo o funcional relacionado con la permanente necesidad de funciones internacionales colectivas ejecutables por organizaciones comunes más o menos institucionalizadas. La posible calificación de organizaciones internacionales de estas instituciones de base convencional en materia ambiental dependerá del análisis de la voluntad de las Partes y de los objetivos para los que se han creado estas instituciones⁵⁵¹.

2. Manifestaciones de la personalidad jurídica internacional

Desde una perspectiva interna, el examen de las instituciones ambientales establecidas por vía convencional, se centra en el funcionamiento efectivo a través de un sistema organizativo y procedimental que les permite actuar, claramente, en el ámbito interno, por ejemplo con la adopción de decisiones relativas a las funciones asignadas a las instituciones convencionales, a la determinación de los derechos y obligaciones de los Estados miembros, a la representatividad de los Estados en estas instituciones, a la admisión de observadores de las organizaciones

International Institutional Law, 3era ed. 1995, pp. 158-163; RÖBEN, V., "Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, cit. supra, p. 439; GHERING, T., OBERTHÜR, S. (eds.), *Internationale Umwelt Regime-Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, 1997, p. 17 y OBERTHÜR, S., *Umweltschutz durch internationale regime- Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen, 1997.

⁵⁵⁰ PANEBIANCO, M. y MARTINO, G. entienden que este tipo de pseudo-organizaciones constituye un *quid medium*, en tanto que sostienen que estas pseudo-organizaciones representan un *tertium genus* a caballo entre las uniones organizadas y las reuniones colectivas de tipo clásico. De acuerdo con estos profesores, la introducción de este nuevo fenómeno institucional supone que la simplificación de los criterios de clasificación, no sea suficiente para explicar el proceso de reestructuración de la sociedad internacional. En este sentido, se pone de manifiesto la crisis de las organizaciones internacionales clásicas, las cuales contrastan con este nuevo modelo organizativo capaz de satisfacer las funciones internacionales a través de la movilización de las estructuras nacionales. Vid. PANEBIANCO, M., MARTINO, G., *op. cit.*, pp. 14 y ss.

⁵⁵¹ La presencia de una norma convencional expresa como condición para la formación de una organización internacional ha sido relativizada por la doctrina por la práctica generada por los Estados en el seno de estas estructuras institucionales. Por ejemplo, la calificación de organización internacional ha sido, generalmente, atribuida a la OSCE a pesar de la ausencia de un tratado constitutivo. En este sentido, una organización internacional comprende también una organización dotada de personalidad jurídica internacional distinta de la de los Estados miembros y que puede establecerse por una simple situación *de facto* resultante de la actuación de las instituciones, puesto que ésta se trata de la aquiescencia de los Estados implicados. Según FUMAGALLI el fundamento jurídico radica en la posesión efectiva del estatuto de organización ("*possessione di stato di organizzazione internazionale*"). Vid. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Studi sulle organizzazioni internazionalli. Costituzione e vicende*, Milán, 1997, pp. 68 y ss.

no gubernamentales o intergubernamentales o a terceros Estados, a las tareas de la Secretaría. Los poderes de la Conferencia de las Partes en este sentido son expresamente establecidos en el articulado del tratado en relación, por ejemplo a la adopción de normas de procedimiento, regulación financiera y presupuestaria, el establecimiento de órganos subsidiarios y las correspondientes directrices para estos órganos. Incluso, los poderes otorgados a la Conferencia de las Partes no llegan a determinarse de forma completa gracias a disposiciones que permiten a esta institución adoptar todas las medidas que estime apropiadas para lograr los objetivos convencionales. En consecuencia, al estudiar las funciones de estas instituciones se deberá recurrir al texto convencional donde se expresa un listado de funciones y además, en el caso de la Conferencia de las Partes, con una cláusula funcional general que recuerda a disposiciones de los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales. En el caso de las organizaciones internacionales tradicionales, el Derecho internacional institucional ha desarrollado la doctrina de los “poderes implícitos” a través de la cual se ha podido realizar una interpretación efectiva del tratado constitutivo de una organización internacional, a través del énfasis de su objetivo y propósito⁵⁵². Siguiendo esta doctrina se ha llegado a afirmar que las instituciones creadas por los tratados internacionales en materia ambiental constituyen realmente organizaciones internacionales⁵⁵³. Incluso, la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, en una opinión de 4 de noviembre de 1993 declaró que la Convención sobre Cambio Climático establecía una “entidad/organización” con una personalidad jurídica internacional; y en una opinión posterior, concretamente, de 18 de diciembre de 1995 añadía que los

⁵⁵² En este sentido, la Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen consultivo relativo a la legalidad del uso por parte de un Estado de las armas nucleares en conflicto armado de 1996, estableció que: “Los poderes conferidos a las organizaciones internacionales están generalmente sujetos a una disposición expresa en su instrumento constitutivo. Sin embargo, las necesidades de la vida internacional pueden requerir que las organizaciones, para poder alcanzar sus objetivos, revistan poderes subsidiarios, no expresamente establecidos en los tratados constitutivos que rigen sus actividades. Es, generalmente, aceptado que las organizaciones internacionales ejerzan estos poderes, conocidos como poderes “implícitos””. En *ICJ*, Rep. 66, p. 79, párrafo 25, de 8 de julio de 1996.

⁵⁵³ Por ejemplo, algunos autores que han reconocido esta naturaleza jurídica a las instituciones convencionales son: SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law: Framework, Standards and Implementation*, 1995, p. 92; también, SZASZ, P. C., “Restructuring the International Organizational Framework”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental Change and International Law*, 1992, p. 347; también, WERKSMAN, J., “The Conference of Parties to Environmental Treaties”, en *ibidem* (ed.), *Greening International Institutions*, *op. cit.*, p. 55. Este autor establece que los tratados internacionales multilaterales en materia de protección ambiental prevén órganos intergubernamentales independientes con la capacidad de desarrollar sus poderes por encima de los Estados. FERRAJOLO entiende que si se admite la teoría de los poderes implícitos para afirmar la naturaleza de organización internacional de estas instituciones, puede admitirse consecuentemente la personalidad jurídica implícita, siempre y cuando concurra la voluntad de los Estados. Es decir, las organizaciones internacionales a diferencia de la comunidad universal de Estados no son colectivamente necesarias y espontáneas, sino colectivamente voluntarias. *Vid.* FERRAJOLO, O., “Les réunions des Etats Parties aux Traités relatifs à la protection de l’environnement”, en *Revue Generale de Droit International Public*, *cit. supra*, p. 86.

órganos establecidos por esa Convención “poseían determinados elementos distintivos atribuibles a organizaciones internacionales”⁵⁵⁴.

Quizás el procedimiento más adecuado para determinar la naturaleza jurídica de estas instituciones medioambientales sería partir de la definición misma de organización internacional y analizar si hay correspondencia entre las características de las organizaciones internacionales y de las instituciones convencionales ambientales.

Si bien no existe una definición generalmente aceptada de organización internacional, se puede recurrir a la definición de SOBRINO HEREDIA que entiende como organizaciones internacionales “las asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus Estados”⁵⁵⁵. Teniendo en cuenta esta definición, y aplicando los elementos característicos de las organizaciones internacionales a las instituciones convencionales medioambientales se llega a la conclusión que puede reconocerse estas mismas características, es decir, un grupo de Estados, voluntariamente crean estas instituciones, a través de un tratado internacional, donde se describe la composición, funciones y poderes de la institución; estas instituciones son establecidas de forma permanente, dotadas de una voluntad independiente, que aunque su acción se vea influida por la presencia en su seno de los Estados Parte, son capaces de elaborar y manifestar su voluntad a través de la adopción de resoluciones, que en algunos casos son, incluso, vinculantes; y, además, el establecimiento de estas instituciones responde a la necesidad de gestionar unos

⁵⁵⁴ Vid. SCHERMERS, H. G., BLOKKER, N. M., *International Institutional Law*, op. cit., pp. 158-163. También, en su intervención en el *Asunto Mazilu*, la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Jurídicos afirmó que las Reuniones de las Partes son órganos de las Naciones Unidas. La Oficina indicó que en el pasado la ONU había considerado numerosos órganos convencionales, como la Comisión Internacional de Control de Narcóticos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial y el Comité sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, afectados por lo dispuesto en el artículo 6, sección 22 de la Convención General sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (vid. *ICJ Pleadings*, Applicability of article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Declaración escrita presentada por orden del Secretario General de la ONU, Anexo I, Parte A, pp. 195-196; la Opinión Consultiva de la CIJ de 15 de diciembre de 1989, en *Reports ICJ* 1989, p. 177; y la Orden de 14 de junio de 1989, *Reports ICJ* 1989, p. 9). La Oficina de la ONU llegó también a la conclusión que la Comisión sobre la Delimitación de la Plataforma Continental es un órgano convencional (vid. CLCS/5, de 11 de marzo de 1998, Opinión jurídica sobre la aplicabilidad de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas a los miembros de la Comisión). En el ámbito de la Convención sobre cambio climático, la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas se aplica a los representantes de las Partes y a los observadores que asisten a las reuniones organizadas por la Secretaría de la Convención, los oficiales de la Secretaría de la Convención y demás plantilla de personal de las Naciones Unidas que desempeñan tareas para la Secretaría.

intereses colectivos en materia ambiental, establecidos en el mismo tratado internacional.

La Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios se rigen por una voluntad propia, puesto que los Estados Parte pueden influir en el trabajo de estos órganos solamente actuando a través de ellos. Se podría argumentar que una conferencia internacional es también un órgano de autogobierno, pero sin ser considerada una organización internacional, pero la diferencia determinante es que, además, las instituciones convencionales ambientales se establecen a través de tratados internacionales. Consecuentemente, las instituciones ambientales convencionales cumplen con los criterios, que de acuerdo con la definición antes citada, son necesarios para considerarse organizaciones internacionales y por lo tanto se les aplicaría el correspondiente derecho de las instituciones internacionales.

No obstante, los Estados Parte en un tratado internacional han escogido no establecer una organización internacional formal, precisamente, para eludir la aplicación del Derecho internacional de las organizaciones internacionales. De esta manera, los regímenes legales de los tratados multilaterales medioambientales pueden considerarse como independientes, en el sentido que sólo están sujetos al derecho de los tratados y no al derecho institucional, propiamente dicho⁵⁵⁶. Sin embargo, las instituciones ambientales convencionales se asimilan más al régimen jurídico de las organizaciones internacionales que al régimen de los tratados internacionales. En primer lugar, porque si bien los tratados internacionales en materia ambiental son obviamente tratados internacionales, las decisiones adoptadas en el ámbito interno por las Conferencias de las Partes y de los órganos subsidiarios no son instrumentos convencionales. Es más, el derecho de los tratados internacionales no se aplica, directamente, a esta clase de decisiones. En este sentido, el derecho de las instituciones convencionales se rige por un carácter jerárquico, es decir, el tratado internacional en materia ambiental sirve como *lex superior* y las decisiones adoptadas por votaciones en el seno de la Conferencia de las Partes, de los órganos subsidiarios o de la secretaría constituyen un refuerzo en el desarrollo de la autoridad otorgada por el mismo tratado. Esta relación jerárquica entre la constitución de una organización internacional y las decisiones adoptadas por sus órganos es desconocida en el ámbito del derecho de los tratados, salvo para los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales, puesto

⁵⁵⁵ Esta definición se encuentra en el Capítulo XIV, sobre “La subjetividad internacional de las organizaciones internacionales”, elaborado por el Dr. SOBRINO HEREDIA, J. M., en DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, p. 315.

⁵⁵⁶ Vid. KOSKENNIEMI, M., “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol”, *op. cit.*, pp. 134-137.

que precisamente es una especialidad del derecho de las instituciones internacionales⁵⁵⁷.

En segundo lugar, las funciones de las instituciones convencionales medioambientales, en el ámbito interno, son similares a las organizaciones internacionales y diferentes del ámbito del derecho de los tratados. Las normas generales del derecho de los tratados ceden antes las normas específicas que atribuyen las funciones a las instituciones convencionales como, por ejemplo, la enmienda del tratado, el establecimiento de órganos subsidiarios, la adopción de normas de procedimiento o las normas financieras y de presupuesto que, además, tienen carácter vinculante. El tratamiento de estas cuestiones parece ser más adecuado desde el derecho institucional que desde el derecho de los tratados internacionales. Finalmente, no se encuentra ninguna indicación relativa a que los Estados Parte en los tratados internacionales en materia ambiental, no estableciendo, formalmente, organizaciones internacionales, intenten crear órganos menos efectivos en el ámbito interno. Es más, se asume que las Partes pretenden establecer un sistema institucional efectivo y dinámico, por lo que tanto la doctrina de los poderes implícitos como la dependencia de la práctica de los órganos convencionales deberían aplicarse en el ámbito ambiental, junto con la teoría general de las organizaciones internacionales.

De entre las posibles consecuencias de aplicar la teoría general de las organizaciones internacionales a través de la doctrina de los poderes implícitos, la más importante sería la sustitución de la aplicación del derecho de los tratados. Por ejemplo, mientras varios tratados internacionales en materia ambiental, expresamente, establecen el poder para poder establecer órganos subsidiarios, como el artículo 7.2.i) de la Convención sobre Cambio Climático de 1992, este poder se asumiría en defecto de una disposición específica al respecto⁵⁵⁸.

La aplicación de la teoría general de las organizaciones internacionales en el ámbito de las instituciones convencionales también encuentra determinados problemas, sobre todo en lo que se refiere a normas de procedimiento en el seno de la Conferencia de las Partes. Por ejemplo, en relación con la naturaleza legal de las

⁵⁵⁷ Vid. CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", en *American Journal of International Law*, cit. supra, pp. 639 y ss.

⁵⁵⁸ En este sentido, por ejemplo, a pesar de que el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre no dispusiera ningún poder expreso para el establecimiento de órganos subsidiarios, la Conferencia de las Partes, haciendo uso de del artículo XI.3.e), procedió a la creación de órganos subsidiarios. La Conferencia de las Partes se apoyó en esta disposición en la cual se establece que la Conferencia de las Partes pueda formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la Convención. De manera, que al aplicar como base jurídica esta disposición, se hacía uso a su vez de los poderes implícitos otorgados a esta institución por el mismo Convenio de Washington.

decisiones adoptadas por las Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios. El artículo 6.2.f) de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitat de aves acuáticas, otorga a la Conferencia de las Partes el poder de realizar “recomendaciones” y adoptar “resoluciones”, las cuales pueden sugerir que las “resoluciones” son vinculantes y las “recomendaciones” no. En el ámbito interno de una organización internacional, estas diferencias terminológicas, que indicarían un diferente grado de poder de vinculación, se considerarían insignificantes en tanto que como directrices de la Conferencia de las Partes a los órganos subsidiarios y a la secretaría deberían considerarse vinculantes *per se*, sin que el tratado internacional ambiental o determinadas decisiones relevantes indicara, específicamente, que no son vinculantes.

En relación con la opinión antes mencionada de la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, de 4 de noviembre de 1993 sobre la Convención sobre Cambio Climático, en la que se establecía que esta Convención preveía “una organización o entidad internacional con su propia personalidad jurídica autónoma, una declaración de principios, una estructura orgánica y de soporte en forma de Secretaría (Artículos 3, 7-10)”⁵⁵⁹. Se plantea con esta declaración si las instituciones convencionales ambientales poseen, al igual que las organizaciones internacionales, personalidad jurídica internacional. Es decir, si actúan no sólo en el ámbito interno, sino también en el externo, especialmente concluyendo tratados internacionales con otros sujetos de Derecho internacional, que en relación con los Estados pueden ser sobre privilegios e inmunidades; en relación con las organizaciones internacionales, sobre la sede de la Secretaría convencional; y en relación con instituciones financieras, pueden versar, por ejemplo, del fondo económico para el medio ambiente.

La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos también hace referencia, en esta opinión de 4 de noviembre de 1993, a la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales entre sí. En este sentido, establece que la capacidad de una organización internacional para concluir tratados internacionales se rige por las “normas de la organización” (artículo 6)⁵⁶⁰. De manera que estas normas revisten el carácter de instrumentos constitutivos de la

⁵⁵⁹ *Vid.* United Nations Office of Legal Affairs, Arrangements for the Implementation of the Provisions of Article 11 of the UN Framework Convention on Climate Change Concerning the Financial Mechanism, párrafo 4, de 4 de noviembre de 1993 y también UN Doc. A/AC.237/50 (1993).

⁵⁶⁰ *Vid.* Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados concluidos entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones internacionales entre sí, de 21 de marzo de 1986, en 25 *ILM* 543, 1986 (aún no ha entrado en vigor).

organización y de su funcionamiento y en base las cuales se adoptarán las decisiones y resoluciones acordes con ellas y el desarrollo de la práctica de la organización (artículo 2.1.j)).

La opinión de 4 de noviembre de 1993 de la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos sigue diciendo que: “6. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 9 de mayo de 1992 establece a través de su artículo 7 que la Conferencia de las Partes se considera como el órgano supremo de la Convención con la responsabilidad de mantener bajo una revisión regular la aplicación de la Convención con la autoridad de adoptar, dentro de su mandato, las decisiones necesarias para promover la aplicación efectiva de la Convención. Junto con las amplias funciones incluidas en el artículo 7, párrafo 2 (a-1) de la Convención, incluyendo *inter alia* el establecimiento de relaciones de cooperación con órganos y organizaciones internacionales competentes en la materia, la Conferencia de las Partes puede también llevar a cabo otras funciones necesarias para la consecución de los objetivos establecidos en la Convención (artículo 7, párrafo 2-m)”⁵⁶¹.

Sobre la base de estas disposiciones mencionadas, la opinión concluye que la Conferencia de las Partes tiene capacidad jurídica, dentro de los límites de su mandato, para concluir acuerdos con otras entidades y dispone de la autoridad necesaria para ello⁵⁶².

Es necesario observar, en primer lugar, que la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos se refiere a la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones internacionales y Organizaciones internacionales entre sí, incluso a sabiendas que las instituciones convencionales ambientales, incluyendo la Conferencia de las Partes, no han sido establecidas, formalmente, como organizaciones internacionales. Por lo tanto, se tratan de organizaciones de autogobierno, pero de carácter informal⁵⁶³. En segundo

⁵⁶¹ Vid. United Nations Office of Legal Affairs, *cit. supra*, párrafo 6.

⁵⁶² A pesar de esta afirmación, dos años después cuando la misma Oficina debe evaluar la capacidad de la Secretaría de la misma Convención para la firma del acuerdo de sede entre las Naciones Unidas y el gobierno alemán, mantiene al respecto una opinión bastante prudente. Sobre todo cuando hace referencia a que “... el análisis de la naturaleza jurídica y las funciones de las instituciones de la Convención sobre cambio climático indica que éstas tienen determinados elementos distintivos atribuibles a las organizaciones internacionales, pero no obstante a ninguna de estas instituciones se les ha atribuido por parte de los Estados parte de una personalidad jurídica clara en el contexto internacional” (traducción propia). Vid. Doc. ONU FCCC/SBI/1996/7, de 26 de febrero de 1996, párrafo 11.

⁵⁶³ Por ejemplo, los Memorandos de Entendimiento que suelen regular las relaciones entre convenciones ambientales entre sí y con los Estados o las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. La consideración de estos actos como tratados internacionales no suponen el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las instituciones de un tratado internacional. En todo caso también se tendría que analizar si estos actos tienen la consideración de tratados internacionales. La Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas entendió que las relaciones

lugar, los tratados internacionales multilaterales en materia ambiental no contienen ninguna referencia explícita al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de estas instituciones convencionales ambientales o de su capacidad para concluir acuerdos internacionales, aunque en algunos tratados constitutivos de organizaciones internacionales de carácter formal se obvie, en ocasiones, estas referencias. En tercer lugar, si bien varias disposiciones de las convenciones internacionales multilaterales en materia ambiental proporcionan la base jurídica necesaria para afirmar la capacidad jurídica de la Conferencia de las Partes para la conclusión de tratados internacionales⁵⁶⁴, implicando, consecuentemente, el reconocimiento implícito de la personalidad jurídica internacional de estas instituciones convencionales ambientales⁵⁶⁵, estas referencias, en un sentido amplio, no distinguen entre las decisiones adoptadas en el plano interno, aquellas referentes a obligaciones sustantivas y aquellas relativas a la adopción de acciones en el ámbito externo. De todas formas, la referencia a la aplicación efectiva de la convención y la de alcanzar el objetivo convencional se refieren a los poderes extensivos de las instituciones y las referencias de “necesarias y requeridas” imponen las correspondientes restricciones a estos poderes. Nada sugiere que estas restricciones precluyan la capacidad jurídica para actuar en el ámbito externo⁵⁶⁶.

establecidas en el *Memoranda of Understanding* realizado entre el Fondo Mundial para el Medio Ambiente y las Conferencias de las Partes de la Convención sobre cambio climático y del Convenio sobre diversidad biológica deberían haberse formalizado mediante “... un tratado jurídicamente vinculante”, lo que *a sensu contrario* quiere decir que estos Memoranda no son jurídicamente vinculantes. *Vid.* “Memorandum du 23 août 1994 adressé au Secrétaire exécutif par M. HANS CORELL, Secrétaire général adjoint aux Affaires juridiques, Conseiller Juridique”, Doc. ONU A/AC.237/74, de 23 de agosto de 1994, Anexo, párrafo 16.

⁵⁶⁴ La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos se refiere en su opinión al artículo 7.2 de la Convención sobre cambio climático de 1992 que establece que la Conferencia de las Partes “adoptará, dentro el ámbito de su mandato, las decisiones necesarias para promover la aplicación efectiva de la Convención”. De acuerdo con este fin, deberá “desempeñar otras funciones que sean necesarias para alcanzar el objetivo de la Convención, así como todas las otras funciones que se le encomiendan en la Convención”. *Vid.* UNOLA I, *cit. supra*, párrafo 6.

⁵⁶⁵ Esta afirmación, según FERRAJOLO, no es correcta. Según su opinión, la posibilidad de concluir verdaderos tratados internacionales no implica, necesariamente, que las Conferencias de las Partes estén dotadas de personalidad jurídica internacional puesto que los tratados han sido concluidos por los Estados que componen la Conferencia de las Partes. *Vid.* FERRAJOLO, O., “Les reunions des Etats Parties aux Traités relatifs a la protection de l’environnement”, *cit. supra*, pp. 84-85.

⁵⁶⁶ Estas referencias no sólo se encuentran en la Convención sobre cambio climático de 1992, sino también en otros tratados internacionales en materia de protección ambiental, como por ejemplo, en el artículo VII.5.h) de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979 y en el artículo 22.2.j) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994. Ambas convenciones disponen, respectivamente, que sus Conferencias de las Partes puedan decidir sobre cualquier medida adicional que pueda adoptarse para aplicar los objetivos de la convención y llevar a cabo otras funciones necesarias para alcanzar el objetivo de la convención. También en: el artículo 10.2.c) del Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre la contaminación atmosférica a gran distancia; el artículo 6.2.k) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; el artículo 11.3.j) del Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono; el artículo 15.5.c) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de

La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos también hace referencia a las funciones específicas de la Conferencia de las Partes establecidas en el artículo 7.2, subpárrafos de a) a l) de la Convención sobre cambio climático de 1992, incluyendo la competencia para solicitar, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales y no gubernamentales competentes y utilizará la información que éstos le proporcionen⁵⁶⁷. No se establece en esta competencia cual será la forma en la que se llevará a cabo esta cooperación, sin que se excluya la posibilidad de adoptar acuerdos vinculantes, como tratados internacionales, para entablar esta cooperación. Tanto las organizaciones internacionales como los órganos intergubernamentales, en este sentido, se incluirían dentro de la categoría formal de organizaciones internacionales, incluyendo los órganos medioambientales creados convencionalmente.

También el artículo 8.2.f) de la Convención sobre cambio climático proporciona otro argumento al respecto. Es decir, esta disposición otorga a la Secretaría la posibilidad de realizar arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes. En esta disposición no se establece nada con relación a la limitación de estos arreglos de los instrumentos de derecho interno, por lo tanto parece permitir a la Secretaría participar en tratados internacionales vinculantes para extender lo necesario por lo efectivo en la realización de sus funciones⁵⁶⁸.

Consecuentemente, los tratados internacionales multilaterales en materia ambiental comprenden tanto poderes generales como específicos que otorgan a las instituciones convencionales cierta capacidad jurídica para actuar en el ámbito externo. Si, por una parte, los poderes generales hacen referencia a actuaciones necesarias para la aplicación efectiva del tratado internacional ambiental, incluyendo aquellas con proyección externa, por otra, los poderes específicos de las instituciones se refieren a arreglos, incluyendo arreglos contractuales con órganos internacionales, con lo que se está refiriendo a una capacidad de conclusión de tratados internacionales. Y aunque el tratado no reconozca,

1989; el artículo 13.4 del Protocolo de Kioto, de 11 de diciembre de 1997; el artículo 18.5.c) del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998.

⁵⁶⁷ Vid. artículo 7.2, subpárrafo l) de la Convención sobre cambio climático de 1992.

⁵⁶⁸ Esta disposición se incluye de forma parecida en el artículo 23.2.e) de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994; en el artículo 7.1.e) del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; y en el artículo 15.5.d) de Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989.

expresamente, esta personalidad jurídica internacional de estas instituciones convencionales ambientales, estas la tendrían en virtud de la doctrina de los poderes implícitos⁵⁶⁹. La relevancia de la interpretación efectiva, basada en el objeto y fin del tratado constitutivo ha sido aceptada, de forma general como base de la determinación de la capacidad externa de las organizaciones internacionales. Por lo tanto, la remisión a la doctrina de los poderes implícitos no sólo permitirá reconocer la capacidad de las instituciones convencionales en un ámbito interno, sino también en el externo. Como se ha mencionado, anteriormente, la ausencia, bastante frecuente, de una disposición expresa relativa a la personalidad jurídica internacional no ha impedido el reconocimiento de esta personalidad a las organizaciones internacionales. Por lo tanto, esta ausencia permite afirmar la relativa necesidad de una disposición expresa de una disposición convencional al respecto. Es más, es posible que los Estados pretendiendo establecer una forma de cooperación institucional permanente, pero no formal, hayan concedido inconscientemente más poderes a estas instituciones de los que se establecen expresamente en el texto convencional. Naturalmente, estas instituciones convencionales ambientales requieren, necesariamente, actuar también en el plano externo, por ejemplo, establecer relaciones con la organización internacional que ostenta la Secretaría de la convención, con las instituciones internacionales financieras, con el Estado en cuyo territorio se localiza la sede de la Secretaría y con los órganos de otros tratados internacionales en materia medioambiental, además de poder participar en tratados internacionales ambientales con estos órganos. Todo esto basado en la necesidad de cumplir efectivamente con sus respectivas funciones y para la consecución del objetivo convencional en materia ambiental.

Es necesario observar que la práctica de las instituciones ambientales, en este sentido, ha sido importante. Así, por lo que se refiere a las relaciones con las organizaciones internacionales que ostentan la sede de la Secretaría de la Convención es necesario que la organización acepte esta responsabilidad y establezca los arreglos necesarios con la Conferencia de las Partes para el correcto funcionamiento de la Secretaría. Estos arreglos están previstos, generalmente, en el mismo tratado internacional de protección ambiental como, por ejemplo, en el artículo 13 de la Convención sobre cambio climático de 1992; en el artículo 23.3 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994

⁵⁶⁹ La doctrina de los poderes implícitos encontró su reconocimiento en el asunto de “la reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas”, tratada en la opinión consultiva de la Corte

y el artículo 19.3 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998⁵⁷⁰. Estos tratados internacionales de protección ambiental no definen el carácter legal del consentimiento de la organización para albergar la sede de la Secretaría convencional y las consiguientes modificaciones y adaptaciones. En la práctica, estas cuestiones no han sido objeto de un acuerdo vinculante o no entre los representantes de las instituciones convencionales ambientales y la organización que ostenta la sede de la Secretaría. En lugar de esta posible opción, se ha optado por la adopción de decisiones paralelas estableciendo estas relaciones institucionales mutuas⁵⁷¹. Sin embargo, en estas decisiones no se establece nada sobre la personalidad jurídica internacional de la Conferencia de las Partes.

Por otra parte, la Convención sobre cambio climático establece, en su artículo 11. 1 y 3, un mecanismo para el suministro de recursos financieros, incluyendo la transferencia de tecnología. En este sentido, la Conferencia de las Partes y la entidad o entidades a que se encomiende el funcionamiento del mecanismo financiero convendrán en los arreglos destinados a dar efecto a este mecanismo. De la misma manera, la Convención sobre la diversidad biológica de 1992 establece, en su artículo 21.1 y 2, un mecanismo financiero y la Conferencia de las Partes decidirá las disposiciones para dar efecto a este mecanismo, tras consulta con la estructura institucional encargada del funcionamiento del mecanismo financiero⁵⁷².

Internacional de Justicia, *vid. ICJ Reports*, n. 174, de 11 de abril de 1949, en relación con la capacidad de Naciones Unidas de reclamar internacionalmente.

⁵⁷⁰ En estas disposiciones se establece que la Conferencia de las Partes, en su primer período de sesiones, designará una Secretaría Permanente y adoptará las disposiciones necesarias para su funcionamiento.

⁵⁷¹ Por ejemplo, la Decisión 14/CP.1, la Conferencia de las Partes de la Convención sobre cambio climático estableció que “la Secretaría de la Convención estaría institucionalmente vinculada con Naciones Unidas, mientras no estuviese integrada en el programa de trabajo y en la estructura administrativa de cualquier programa o departamento en particular”, en Decisión 14/CP.1, párrafo 2, UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 42 (<http://www.unfccc.de/resource/docs/cop1/07a01.htm>). Por su parte, la Asamblea General respondió a través de la Resolución 50/115, de 20 de diciembre de 1995, en la cual se establecía “el vínculo institucional entre la Secretaría convencional y Naciones Unidas, como recomendación del Secretario General y adoptado por la Conferencia de las Partes”. En AGNU Res. 50/115, 50ª Sesión, Supp. Núm. 49, vol. 1, p. 174, UN Doc. A/50/49 (1995). Por otra parte, las posteriores adaptaciones han sido objeto de sucesivas decisiones de la Conferencia de las Partes, como la Decisión 14/CP.2, sobre el establecimiento de una Secretaría Permanente y los arreglos para su funcionamiento.

⁵⁷² La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos al respecto opinó, en relación con la Convención sobre cambio climático de 1992, que “... sobre la cuestión de la capacidad jurídica de la Conferencia de las Partes, se puede concluir que de acuerdo con las disposiciones relevantes de la Convención, la Conferencia de las Partes tiene capacidad jurídica, dentro los límites de su mandato, para participar en acuerdos y otros arreglos con entidades, como los Estados, organizaciones u órganos intergubernamentales y no-gubernamentales competentes en la materia”. *Vid.* UNOLA I, *cit. supra.*, párrafo 7. También, WERKSMAN, J., “Consolidating Governance of Global Commons: Insights from the

En una opinión posterior, de 23 de agosto de 1994, la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos recomendó que la Conferencia de las Partes adoptara un “instrumento convencional jurídicamente vinculante” en sus relaciones con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁵⁷³. En 1996, se adoptó un memorándum de entendimiento entre la Conferencia de las Partes y el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁵⁷⁴. Este Memorándum si bien, generalmente, se consideran no vinculantes, su carácter jurídico depende de la intención de las Partes, la cual viene determinada por la concurrencia de una serie de factores. Este Memorándum acordado entre la Conferencia de las Partes de la Convención sobre cambio climático y el Consejo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial contiene disposiciones relativas a su modificación, entrada en vigor y terminación, propias de los acuerdos vinculantes⁵⁷⁵. Sin embargo, de la lectura del texto se desprende su carácter no vinculante a través del uso de verbos en tiempo futuro hipotético y condicional⁵⁷⁶.

Si la Secretaría convencional u otro órgano subsidiario en lugar de situar su sede en una organización internacional lo hace en un Estado, los arreglos deben dirigirse *inter alia* a la regulación de los privilegios e inmunidades con el Estado implicado⁵⁷⁷. Obviamente, la incorporación de estas cuestiones en un acuerdo

Global Environmental Facility”, en *Yearbook of International Environmental Law*, nº. 6, 1995, pp. 27, 54-60.

⁵⁷³ La Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos entendió que: “... cuestiones complejas como la compatibilidad, la observancia del cumplimiento con el criterio elegido para la financiación, los procedimientos para reconsiderar las decisiones particulares de financiación y los procedimientos de determinación conjunta y la revisión periódica de los fondos adicionales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial necesarios para la aplicación de la Convención, tendrían que regularse a través de un acuerdo... Con el fin de asegurar la operatividad efectiva del Fondo de financiación como fuente de financiación de las actividades convencionales, estas cuestiones antes mencionadas deberían incluirse en un instrumento convencional jurídicamente vinculante (entre las Partes interesadas)”. *Vid.* UN Doc. A/AC.237/74, annex, párrafo 16, de 1994.

⁵⁷⁴ *Vid.* Decisión 12/CP.2, annex, UN Doc. FCCC/CP/1996/15/Add.1 (1996).

⁵⁷⁵ *Vid. ibidem* y también, la Decisión III/8 de la Conferencia de las Partes de la Convención de 1992 sobre la diversidad biológica, Doc. UNEP/CBD/COP/3/38, (1996), p. 61 y en <http://www.biodiv.org/Decisions/COP3/pdf/COP-3-AllDecisions-e.pdf>.

⁵⁷⁶ Además, de acuerdo con la opinión de 1994, la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, el Consejo del Fondo del Medio Ambiente Mundial no posee capacidad jurídica para adoptar acuerdos jurídicamente vinculantes. En todo caso, un acuerdo vinculante de estas características debería concluirse por el Banco Mundial. El Banco Mundial hasta el momento no ha procedido a confirmar este Memorándum y por lo tanto no se puede afirmar su carácter vinculante, que en todo caso, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, sería como consecuencia del vicio de capacidad del Consejo del Fondo y no por incapacidad o incompetencia de la Conferencia de las Partes. *Vid.* Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, *cit. supra*, párrafos 18 y 19. También los documentos presentados por la Secretaría al Órgano subsidiario de Aplicación y a la Conferencia de las Partes, respectivamente, UN Docs. FCCC/SBI/1995/3, FCCC/CP/1996/9.

⁵⁷⁷ Este era la consecuencia establecida por el artículo VIII de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, que reconocía la personalidad y capacidad jurídicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Naturalmente, el reconocimiento de sus funciones no sólo se refiere a la posibilidad de establecer acuerdos sobre los privilegios e inmunidades de la Comisión y de su personal en el territorio de un Estado Parte. Es decir, la personalidad jurídica va más allá, se dirige al

jurídicamente vinculante basado en el Derecho internacional, con la Conferencia de las Partes como Parte en el tratado, pondría en evidencia su personalidad jurídica internacional. Desde la práctica se puede citar el Acuerdo de 23 de noviembre de 1998 entre el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal y Canadá. Si bien el Protocolo de Montreal no hace uso del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero sí que establece la necesidad de que las Partes establezcan un mecanismo para establecer una cooperación financiera y técnica, incluida en un fondo multilateral⁵⁷⁸. La Reunión de las Partes decidió que este fondo, que se establecería en Canadá⁵⁷⁹, debería tener capacidad jurídica necesaria para llevar a cabo las funciones y en la protección de sus intereses, en particular capacidad para contratar, adquirir o disponer de propiedades muebles o inmuebles y para iniciar procedimientos legales en defensa de sus intereses⁵⁸⁰. Este Acuerdo regula los privilegios e inmunidades que este Fondo, sus oficiales, representantes de los Estados y expertos deben tener para el ejercicio de sus funciones. Es decir, derechos y obligaciones típicos de acuerdos de sede, en los que se establecen, por ejemplo, la inviolabilidad de la correspondencia (artículo 3), exención de tasas e impuestos (artículo 5), facilidades en los medios de comunicación (artículo 6) y privilegios e inmunidades necesarias para los oficiales para poder llevar a cabo sus funciones de forma independiente (artículos 9 y 10). A pesar que este instrumento no establezca si se rige por el Derecho internacional o por el Derecho interno de los Estados, lo que debe tenerse en cuenta al respecto es que el objeto y fin de este Acuerdo no se lograría sin el establecimiento de unos privilegios e inmunidades, los cuales podrían ser eliminados a través de actos unilateral de Canadá. Además, en diferentes disposiciones del Acuerdo se establece que el Fondo y sus representantes tendrán una protección similar a la de las misiones diplomáticas y de los agentes de organizaciones internacionales (artículos 3.2, 6.1 y 2, 9.1 y 10). Consecuentemente, la obligación de las personas beneficiarias de estos privilegios e inmunidades del Acuerdo de respetar el Derecho de Canadá rige sin perjuicio de estos privilegios e inmunidades (artículo 12), que disfrutan de prioridad. La última disposición del Acuerdo que indica su sumisión al Derecho internacional es la relativa a la solución de controversias a través del arbitraje, en la que se establece que cuando las partes estén en desacuerdo con el tercer miembro del tribunal de arbitraje, este podrá ser propuesto por el presidente de la Corte Internacional de

ejercicio de todas las funciones asignadas por la Comisión, entre ellas, esta manifestación de la personalidad jurídica de entre otras más.

⁵⁷⁸ Vid. artículo 10.1 y 2 del Protocolo de Montreal.

⁵⁷⁹ Vid. Decisión IV/18 de la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, Doc. UNEP/OzL.Pro. 4/15 (1994).

Justicia. Todos estos argumentos concluyen que el presente Acuerdo es un tratado, regido por el Derecho internacional, que se dirige a establecer un fondo multilateral, sobre la base de una decisión de la Reunión de las Partes. En este sentido, parece difícil establecer que la Reunión de las Partes pueda tener capacidad para crear una entidad con personalidad jurídica internacional sin que se reconozca *a priori* la personalidad jurídica de la Reunión de las Partes.

Otro ejemplo de este tipo de Acuerdos de sede lo constituye el Acuerdo de 20 de junio de 1996 entre Naciones Unidas, la República Federal de Alemania y la Secretaría de la Convención sobre cambio climático. Aunque Naciones Unidas ubicó la Secretaría del Convenio sobre cambio climático en Bonn, la Conferencia de las Partes invitó a la secretaría ejecutiva de la secretaría interina a consultar a las autoridades alemanas sobre el establecimiento de estas relaciones⁵⁸¹. La secretaría ejecutiva requirió la opinión de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos con el fin de esclarecer la personalidad jurídica y la capacidad de la Secretaría de la Convención. En la opinión de 18 de diciembre de 1995, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos estableció que los órganos establecidos convencionalmente “... poseen determinados elementos distintivos atribuibles a las organizaciones internacionales. No obstante, es evidente que ninguno de esos órganos es *de iure* un órgano subsidiario de Naciones Unidas”⁵⁸². Específicamente, en relación con la Secretaría estableció que “... en vistas a la naturaleza distinta de los órganos de la Convención, junto con el hecho que la Secretaría de la Convención no está ‘institucionalmente relacionada con Naciones Unidas’, el régimen jurídico aplicable a los acuerdos de Naciones Unidas no puede aplicarse automáticamente a los de la Secretaría de la Convención”⁵⁸³. La naturaleza y estatus de la Secretaría, según la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, vendrían determinados por la adopción de una decisión de la Conferencia de las Partes o del Órgano subsidiario de Aplicación referente a la personalidad y capacidad jurídica de la Secretaría de la Convención, teniendo en cuenta los privilegios e inmunidades necesarios para el logro de sus objetivos⁵⁸⁴.

⁵⁸⁰ Vid. Decisión VI/6 de la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, Doc. UNEP/OzL.Pro. 6/7 (1994), en http://www.unep.org/ozone/6mop_nbo.htm.

⁵⁸¹ Vid. la Decisión 16/CP.1 de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre cambio climático, en UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, párrafo 2.

⁵⁸² Vid. Opinión de la Oficina de Naciones Unidas sobre Asuntos Jurídicos, “Institutional and Budgetary Matters: Arrangements for Relocation of the Convention Secretariat to Bonn”, en UN Doc.FCCC/SBI/1996/7, (1996), párrafo 11.2.

⁵⁸³ Vid. *ibidem*, párrafo 11.5.

⁵⁸⁴ Vid. *ibidem*. En este contexto, es necesario centrar la atención en la decisión adoptada por la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal que confería la personalidad y capacidad jurídicas al fondo multilateral y le otorgaba los privilegios e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones. No obstante, el Órgano Subsidiario de Aplicación se refirió a “circunstancias excepcionales” y a la “urgencia de concluir arreglos jurídicos relativos a la localización de la Secretaría en Alemania” y

A estos efectos, el Acuerdo de 1996 concluido entre Naciones Unidas, Alemania y la Secretaría de la Convención sobre cambio climático establecía que el Acuerdo de sede relativo al Programa de Voluntarios de Naciones Unidas, de 10 de noviembre de 1995⁵⁸⁵ se aplicaría *mutatis mutandis* a la Secretaría convencional sujeta a las disposiciones específicas del Acuerdo de 1996. Se establece que la Secretaría tendrá capacidad jurídica en Alemania (artículo 4) y los privilegios e inmunidades acordados para la Secretaría, sus oficiales, representantes de los Estados miembros o de Estados observadores y personas invitadas a participar en los trabajos de la Convención⁵⁸⁶.

La cuestión de establecer si este Acuerdo es un tratado internacional o un instrumento de Derecho interno no parece difícil de determinar si se tiene en cuenta que si fuera un instrumento regido por el derecho interno, debería remitirse a otros tratados para el establecimiento de los privilegios e inmunidades. Pero, además, algunas de las disposiciones de este Acuerdo se refieren a su sumisión al ordenamiento jurídico internacional⁵⁸⁷, por no olvidar las disposiciones relativas a la solución de controversias, las cuales se resolverán por arbitraje sobre la base de las normas del Derecho internacional⁵⁸⁸.

También puede argumentarse que la firma de la representación de la Secretaría de la Convención sobre cambio climático fue superflua, puesto que jurídicamente el Acuerdo de 1996 fue concluido por solamente dos Partes, las Naciones Unidas y Alemania. De hecho, este Acuerdo suponía la aplicación del artículo 4.3 del Acuerdo de sede relativo al Programa de Voluntarios de Naciones Unidas, de 10 de noviembre de 1995, que establecía que dicho Acuerdo podrá aplicarse *mutatis mutandis* a otras entidades intergubernamentales, institucionalmente relacionadas con Naciones Unidas, a través de un acuerdo entre dichas entidades, el Gobierno y las Naciones Unidas⁵⁸⁹. De esta manera, todo

requirió al Secretario Ejecutivo la realización de un acuerdo con Alemania sobre la capacidad jurídica necesaria y los privilegios e inmunidades. *Vid.* Report of the Subsidiary Body for Implementation on the Work of its Second Session, UN Doc. FCCC/SBI/1996/9, párrafo 66.c).

⁵⁸⁵ *Vid.* Agreement concerning the Headquarters of the United Nations Volunteers Programme, de 10 de noviembre de 1995.

⁵⁸⁶ Este Acuerdo fue aprobado por la Conferencia de las Partes en su Decisión 15/CP.2, cuyo párrafo 2 establece que debería considerarse “si las funciones a llevar a cabo por la secretaria necesitan del reconocimiento de una personalidad jurídica en el ámbito internacional”. *Vid.* Decisión 15/CP.2 de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre cambio climático, en UN Doc.FCCC/CP/1996/15/Add.1, párrafo 2.

⁵⁸⁷ *Vid.* artículos 3, 4, 13 y 14 Agreement concerning the Headquarters of the United Nations Volunteers Programme, de 10 de noviembre de 1995.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, artículo 26.2.

⁵⁸⁹ *Ibidem*, artículo 4.3.

indicaría que las instituciones de la Convención son una de las tres Partes implicadas en el Acuerdo⁵⁹⁰.

Finalmente, el último aspecto de análisis de la naturaleza jurídica de las instituciones convencionales es desde la perspectiva de la relación entre diferentes tratados internacionales en materia ambiental. En este sentido, las Secretarías convencionales tienen encomendada la función de asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales relevantes, adoptando a tales efectos, las medidas administrativas y contractuales que se estimen necesarias. Por ejemplo, así lo establece el artículo 7.1.e) de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono de 22 de marzo de 1985; o el artículo 16.1.d) de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989 y el artículo 14.1.d) de la Convención sobre la diversidad biológica de 1992. Estas disposiciones no establecen si estos órganos son Conferencias de las Partes de otros tratados internacionales en materia ambiental. La Convención sobre la diversidad biológica dispone que la Conferencia de las Partes deberá contactar, por medio de la Secretaría, con los órganos ejecutivos de otras convenciones que traten cuestiones reguladas por la Convención, con miras a establecer formas adecuadas de cooperación con ellos⁵⁹¹. Estas formas de cooperación se transforman en memorándums de cooperación, que en algunos casos, como en el de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas, se denominan “acuerdos” y requieren una notificación escrita para la terminación, con lo que se deriva su carácter vinculante⁵⁹². Sin embargo de la literalidad del término de “memorándum de cooperación” indica, junto con el uso de términos hipotéticos, el carácter no jurídicamente vinculante del instrumento y además pone

⁵⁹⁰ Naturalmente, la Secretaría se regiría por la aceptación y dirección de la Conferencia de las Partes, lo que vendría a demostrar la capacidad jurídica externa de la Conferencia para la conclusión de tratados y la posesión de la titularidad de privilegios e inmunidades.

⁵⁹¹ Vid. Artículo 23.4.h) de la Convención sobre la diversidad biológica de 1992. Esta disposición sienta la base de la cooperación con otros secretariados de otros tratados internacionales ambientales, como los de las Convenciones de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas; de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979 y el del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres. Se puede consultar: la Decisión II/13 de la Conferencia de las Partes a la Convención sobre biodiversidad, en Doc. UNEP/CBD/COP/2/19, de 1995, p. 24, en http://www.biodiv.org/cop2/COP2_decisions_e.pdf, reproducido en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º 6, 1995, p. 830; la Decisión III/2 de la Conferencia de las Partes a la Convención sobre biodiversidad, en Doc. UNEP/CBD/COP/3/38, de 1996, párrafo 2, p. 112 y la Decisión IV/15 de la Conferencia de las Partes a la Convención sobre biodiversidad de 1998, párrafo 3, en <http://www.biodiv.org/Decisions/COP4/html/COP-4-Dec-15.html>.

⁵⁹² Vid. UNEP, “A Program for Change: Decisions from the Fourth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity”, pp. 119-122, en UNEP/IUC/98/89, de 1998.

de manifiesto, no necesariamente la incapacidad jurídica de las instituciones de concluir un tratado, sino que se ha entendido la inidoneidad de establecer acuerdos internacionales para proceder a esta coordinación interinstitucional-interconvencional en materia ambiental.

En conclusión, si bien los tratados internacionales en materia ambiental no disponen expresamente el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de sus instituciones convencionales, a través de los poderes específicos y generales otorgados a través de las funciones pueden interpretarse, implícitamente, esta personalidad y capacidad jurídicas. Y toda esta interpretación gracias a la utilización de la doctrina de los poderes implícitos, desarrollada en el ámbito de las organizaciones internacionales formales, pero también extensiva a la categoría de instituciones convencionales, como fuente de su personalidad jurídica internacional. Si por otra parte se llegara a la conclusión contraria, es decir, afirmar la inexistencia de una personalidad jurídica internacional supondría exponer el carácter autónomo e independiente de estas instituciones ambientales a la voluntad de los Estados Partes y de las organizaciones internacionales que ostentan la sede de alguna institución convencional. El resultado sería la interferencia en el ejercicio de la actividad de control y la reducción de la eficacia en los resultados, incidiendo así en la eficacia general del tratado internacional en materia ambiental.

3. La autonomía institucional de los tratados internacionales ambientales

La estructura institucional prevista en los tratados internacionales de protección ambiental presenta determinadas especialidades en relación con otras estructuras institucionales convencionales de otros sectores del Derecho internacional. Así, por ejemplo, en algunos tratados internacionales sobre derechos humanos⁵⁹³ y sobre control de armamentos⁵⁹⁴ se establece la posibilidad de que las Partes se reúnan de vez en cuando para formular propuestas de enmienda o para elegir los miembros del órgano de control.

Como primera diferencia, estas reuniones de las Partes en los tratados de protección de los derechos humanos y de control de armamentos generalmente se producen *ad hoc* y son convocadas por un órgano de Naciones Unidas. En cambio,

⁵⁹³ Por ejemplo, la Convención contra la tortura, de 10 de diciembre de 1984, en 1465 *UNTS* 85 (artículos 17 y 29); y la Convención sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989, en 1577 *UNTS* 3, (artículos 43 y 50).

⁵⁹⁴ Por ejemplo, el Tratado sobre la no-proliferación de armas nucleares, de 1 de julio de 1968, en 729 *UNTS* 161 (artículo VIII); la Convención sobre las prohibiciones o restricciones del uso de determinadas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente perjudiciales o con efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980, en 19 *ILM* 1523 (1980) (artículo 8).

la Conferencia de las Partes en los tratados internacionales ambientales son órganos autónomos, deciden por sí mismos como y cuando reunirse, generalmente, de forma regular y periódica⁵⁹⁵. En segundo lugar, a diferencia de las Conferencias de las Partes de los tratados internacionales en materia ambiental, las reuniones de las Partes en los tratados sobre protección de derechos humanos y control de armamentos no tienen una secretaría permanente para asistir a su funcionamiento. En tercer lugar, el papel de las reuniones de las Partes en los tratados sobre protección de derechos humanos y control de armamentos en el desarrollo del contenido normativo de un régimen determinado es limitado y se restringe a la consideración de las enmiendas al texto convencional. En este sentido, la Conferencia de las Partes en un tratado internacional ambiental ejerce un poder normativo mucho más amplio, de desarrollo del contenido normativo de un régimen ambiental. Finalmente, a diferencia de la Conferencia de las Partes en un tratado internacional ambiental, las reuniones de las Partes en los tratados sobre protección de derechos humanos y control de armamentos no intervienen en el control de la aplicación y del cumplimiento de las disposiciones convencionales por las Partes en un determinado tratado. No obstante, si bien en algunos casos los tratados sobre protección de derechos humanos prevén un órgano de control, éste se sitúa al margen de la reunión de las Partes y, generalmente, consiste en un número limitado de individuos que se sirven de su capacidad personal. Además, estos órganos son autónomos en relación con las Partes en un determinado tratado y con relación a la organización bajo cuyos auspicios se ha concluido dicho tratado. En el ámbito de los tratados sobre protección ambiental, la Conferencia de las Partes es el foro más apropiado para determinar las alegaciones de incumplimiento, las cuales pueden procurar cambios en el contenido normativo de un régimen ambiental⁵⁹⁶.

Por otra parte, hay algunas de estas características institucionales propias de estas estructuras convencionales ambientales que se encuentran en otros sectores del Derecho internacional público. Por ejemplo, el Acuerdo General sobre Tarifas

⁵⁹⁵ Por este motivo, algún autor ha clasificado estas estructuras institucionales entendiendo que las reuniones de las Partes en los convenios de protección de los derechos humanos y de control de armamentos pueden clasificarse como “conferencias *ad hoc*”, mientras que la Conferencia de las Partes en los tratados internacionales medioambientales son “organizaciones de administración del tratado”. Sobre esta cuestión, *vid.* SOMMER, J., “Environmental Law-Making by International Organizations”, *cit. supra*, pp. 629-635. Esta profesora añade una tercera categoría, es decir, la de las organizaciones internacionales de carácter tradicional.

⁵⁹⁶ *Vid.* GEHRING, T., *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, *cit. supra*; y del mismo autor, “International Environmental regimes: dynamic sectoral legal systems”, *cit. supra*, pp. 474 y ss.; y “Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance”, *cit. supra*. También consultar a BERNAUER, T., “The effect of international environmental institutions: how we can learn more”, en *International Organization*, n. 49, 1995, pp. 351-377.

y Comercio (GATT)⁵⁹⁷, la cual no se constituyó como una institución intergubernamental de carácter formal, sino que desde su creación en 1947 hasta el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio se caracterizó, institucionalmente, como las instituciones convencionales en materia de protección ambiental. En este sentido, se convocaban reuniones periódicas de las Partes de acuerdo con el artículo XXV del Acuerdo y se establecía una secretaría permanente y diferentes órganos subsidiarios de refuerzo. Las reuniones de las Partes desarrollaban el contenido normativo del Acuerdo y los órganos subsidiarios se encargaban de llevar a cabo funciones de control sobre la aplicación y cumplimiento del Acuerdo por las Partes⁵⁹⁸.

En materia de tratados sobre control de armamentos, como se ha mencionado antes, se establecen reuniones ocasionales de las Partes para proceder a la revisión de las disposiciones convencionales. Sin embargo, algunos tratados más recientes como la Convención de Ottawa sobre minas terrestres de 1997⁵⁹⁹ establecen una estructura institucional más elaborada. Es decir, esta Convención establece que las Partes se reunirán, regularmente, para tratar cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. Por lo tanto, mientras que estas reuniones pretenden revisar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones convencionales, las Partes deben informar sobre su aplicación al Secretario General de Naciones Unidas y no a la reunión de las Partes. Comparando esta estructura con la de los tratados internacionales ambientales, la reunión de las Partes tiene un grado de autonomía limitada, debido a que la convocatoria de estas reuniones la establece el Secretario General de Naciones Unidas y además no posee órganos subsidiarios, ni tan sólo una secretaría propia (de hecho las funciones de secretaría las realiza el Secretario General de Naciones Unidas). A diferencia de la Conferencia de las Partes en materia ambiental, la reunión de las Partes de la Convención de Ottawa no posee ningún poder para desarrollar el contenido normativo de la Convención. La única disposición en relación con el desarrollo normativo se limita a la capacidad de enmendar la Convención. Estas enmiendas deben ser adoptadas además por una Conferencia Especial de Enmienda y no por la misma reunión de las Partes. Otro tratado en materia de control de armamento es el Protocolo sobre Minas a la

⁵⁹⁷ Vid. General Agreement on Tariff and Trade (GATT), de 30 de octubre de 1947, en 55 *UNTS* 188.

⁵⁹⁸ Sin embargo, estas similitudes con la Conferencia de las Partes de los tratados internacionales ambientales fueron involuntarias debido principalmente a que originariamente se proyectó la creación de una Organización Internacional del Comercio, como organización internacional, y así poder proporcionar una estructura institucional al GATT, pero debido a la oposición, básicamente, de Estados Unidos, esta Organización nunca se creó. Actualmente estas funciones han sido asumidas por una organización internacional, la Organización Mundial del Comercio.

⁵⁹⁹ Vid. La Convención sobre la prohibición de usar, almacenar, producir y transferir minas anti – persona y sobre su destrucción, de 18 de setiembre de 1997, en 36 *ILM* 1507 (1997).

Convención de 1980 sobre armas convencionales, tal y como se enmendó en 1996⁶⁰⁰. Este Protocolo establece una estructura institucional comparable a la estructura de la Convención de Ottawa, pero con menos detalles y omitiendo un mecanismo de incumplimiento.

También se puede hacer mención a dos tratados sobre control de armamentos que establecen una estructura convencional intermedia entre la Conferencia de las Partes en ámbito convencional ambiental y la Organización internacional. Se trata de la Convención de 1993 sobre las armas químicas⁶⁰¹ y el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares de 1996⁶⁰², los cuales establecen una “organización”, con sede permanente y “una capacidad jurídica y unos privilegios e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones”⁶⁰³ para alcanzar los objetivos y finalidades de los tratados, asegurar su aplicación y proporcionar un foro de consulta y cooperación entre los Estados Parte. Cada organización tiene tres órganos, la Conferencia de los Estados Parte, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Técnica. Las funciones de la Conferencia de los Estados Parte, las cuales se dirigen a la supervisión de la aplicación y cumplimiento del tratado y a su desarrollo normativo, no son similares a las de las Conferencias de las Partes de los tratados internacionales en materia ambiental. En este sentido el Consejo Ejecutivo se aproxima más a la Conferencia de las Partes en ámbito ambiental, pero su función se centra más en el procedimiento de incumplimiento y puede concluir acuerdos sobre determinadas cuestiones con los Estados y las organizaciones internacionales⁶⁰⁴.

Finalmente, se puede hacer referencia a algunas instituciones autónomas –no constitutivas de organizaciones internacionales– que se han establecido a partir de decisiones de los Estados implicados y no por un tratado y que si bien comparten algunas de las características de las instituciones convencionales ambientales, la diferencia radica en que no existe una función de desarrollo normativo de un tratado o una función de garantía del cumplimiento de las disposiciones

⁶⁰⁰ Protocolo sobre las prohibiciones o restricciones al uso de minas, a las trampas explosivas y a otros dispositivos, de 3 de mayo de 1996, en 35 *ILM* 1206 (1996).

⁶⁰¹ Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y uso de las armas químicas y su destrucción, de 13 de enero de 1993, en 32 *ILM* 800 (1993).

⁶⁰² De 24 de septiembre de 1996, 35 *ILM* 1439 (1996).

⁶⁰³ *Vid.* Artículo VIII.48 de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y uso de las armas químicas y su destrucción; y artículo II.54 del Tratado sobre test de prohibición.

⁶⁰⁴ *Vid.* Artículo VIII.34 de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y uso de las armas químicas y su destrucción; y artículo II.38 del Tratado sobre test de prohibición.

convencionales. Un ejemplo de esta categoría es la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (actual OSCE)⁶⁰⁵.

F) Los Problemas de coordinación como consecuencia de la proliferación institucional

El control se articula sobre la base de una estructura cooperativa en la que, como se podido observar, interactúan diferentes actores de la sociedad internacional. La estructuración de la realidad convencional en función de los diferentes sectores de protección ambiental plantea la necesidad de una mayor coordinación y racionalización entre las diferentes estructuras institucionales existentes, con aras a lograr una mayor eficacia del control sobre la aplicación y el cumplimiento. Esta racionalización institucional plantea, las ventajas o desventajas, de adoptar el concepto de gobernabilidad ambiental⁶⁰⁶.

La progresiva generación de regímenes ambientales, la creciente descentralización institucional especializada surgida, como consecuencia de una perspectiva predominantemente sectorializada de la realidad medioambiental, tiene como efecto práctico inmediato la duplicación de funciones, el solapamiento competencial y, en definitiva, una importante complejidad institucional en materia de protección medioambiental. La progresiva fragmentación del Derecho internacional del medio ambiente, junto con la hipernormativización, genera una multiplicación correlativa de regímenes ambientales y a su vez un incremento del número de instituciones internacionales que lejos de favorecer la óptima aplicación y cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales contribuyen a una confusión sustantiva y procedimental que debilita el objetivo final de proteger el

⁶⁰⁵ La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa se estableció después de la adopción del Acta de Helsinki, de 1 de agosto de 1975, 14 *ILM* 1292 (1975). Se convirtió en una estructura más institucionalizada después de la adopción de la Carta de París, del 21 de noviembre de 1990, 30 *ILM* 190 (1991). En 1994, la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa se convirtió en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. *Vid.* CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", en *American Journal of International Law*, *cit. supra*, pp. 623-659.

⁶⁰⁶ La OCDE ha definido la gobernabilidad global como "... el proceso mediante el cual se gestiona y gobierna colectivamente los recursos, materias, conflictos y valores en un mundo que tiende a una vecindad global". *Vid.* OCDE, "Globalisation: what challenges and Opportunities for Governments?", 1996, en <http://www.oecd.org/puma/gvnance/strat/pubs/glo96>. La "Commission on Global Governance" define la gobernabilidad como "... la suma de diferentes instituciones y entidades, públicas y privadas, que gestionan intereses comunes. Constituye un proceso continuo a través del cual intereses diversos pueden adoptarse acciones cooperativas. Esto incluye instituciones y regímenes formales revestidos con poder para obligar al cumplimiento, así como mecanismos informales que las instituciones y los individuos han convenido o que perciben como su propio interés". *Vid. Our Global Neighbourhood, The Report of the Commission on Global Governance*, 1995, p. 2 y también, GRASA, R., *Medio Ambiente y Gobernabilidad: diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*, ed. Icaria, Barcelona, 2000.

medio ambiente. En resumen, la “congestión normativa” (tanto sustantiva, como procedimental) tiene como principal consecuencia la “congestión institucional”⁶⁰⁷.

Naturalmente, la sobreinstitucionalización afecta a la eficacia de las funciones del control internacional y de los procedimientos establecidos en cada régimen ambiental, puesto que el efecto más inmediato ocasionado por esta complicación institucional es la falta de transparencia. Consecuentemente, el funcionamiento normativo e institucional no contribuye, ni en lo más mínimo, a la eficacia general del Derecho internacional del medio ambiente⁶⁰⁸.

La realidad responde al discurso ambivalente sobre la sinergia y la situación bastante irracional, y más en un contexto internacional, de la creación de instituciones convencionales con recursos económicos y financieros cada vez más escasos. El Principio 25 de la Declaración de Estocolmo de 1972⁶⁰⁹ recomendaba ya a los Estados asegurar que las organizaciones internacionales llevaran a cabo una actuación coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente⁶¹⁰. También, la Agenda 21 establece, como uno de los objetivos básicos, en su Capítulo 38.8, párrafo i), velar por que los nuevos arreglos institucionales sean conducentes a la revitalización, la clara división de responsabilidades y la evitación de la duplicación de esfuerzos en el sistema de las Naciones Unidas y dependan, en la mayor medida posible, de los recursos ya existentes.

Sin embargo, y debido a la creación progresiva y de forma descentralizada de instituciones convencionales, obviando la visión de conjunto, es bastante difícil que, *a posteriori*, intentar introducir cierta coherencia al sistema⁶¹¹ institucional existente⁶¹². En este sentido y a pesar de existir ciertas tentativas utópicas, desde

⁶⁰⁷ Así se expresa BROWN WEISS, E., en su artículo “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a new World Order”, *cit. supra*, p. 675.

⁶⁰⁸ *Vid.* SAND, P., “Institution –Building to Assist Compliance with International Environmental Law: Perspectives”, *cit. supra*, p. 774.

⁶⁰⁹ *Vid.* Declaración de Estocolmo de 1972, *cit. supra*.

⁶¹⁰ La United Nations Task Force recomendó que la comunidad internacional debía estrechar las relaciones entre los diferentes tratados multilaterales existentes en materia ambiental, con el fin de facilitar sinergias y de promover políticas ambientales coherentes. *Vid.* Report of the United Nations Task Force on Environment and Human Settlements, UN Doc. A/53/463, annex, párrafo 30, (1998).

⁶¹¹ O llamado también “no-sistema” por MALJEAN- DUBOIS, S., “Institutions et organes de contrôle”, *op. cit.*, pp. 48 y ss.

⁶¹² Recientemente, han surgido ciertas preocupaciones en relación con la llamada “arquitectura de la gestión internacional del medio ambiente”. En el intento de aportar soluciones a esta arquitectura, durante años, se han realizado diferentes propuestas como, por ejemplo, la de crear una Organización Global para el Medio Ambiente (GEO- Global Environment Organization o WEO-World Environment Organization). Esta misma propuesta fue acogida, recientemente, por el Sr. Renato Ruggiero, Director General de la Organización Mundial del Comercio, por el Primer Ministro Lionel Jospin y personas relacionadas con el que fue candidato presidencial en Estados Unidos, Al Gore. También el Consejo Europeo de Medio Ambiente de la Unión Europea consideró, recientemente, esta propuesta y decidió que preferiblemente debía crearse una organización internacional separada del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Esta propuesta ha sido criticada por VON MOLTKE, por entender que la

algún sector doctrinal se ha propuesto la introducción de cierta racionalización, tanto desde un plano vertical como desde un plano horizontal⁶¹³, con el fin de mejorar la eficacia normativa internacional en materia de protección ambiental.

La necesidad de racionalizar el sistema institucional se basa, fundamentalmente, en tres factores: deficiencias en la coordinación en los diferentes centros de decisión; deficiencias en el proceso de mejorar la capacidad de los países en vías de desarrollo; y deficiencias en la aplicación y el desarrollo posterior de las disposiciones internacionales en materia medioambiental.

Por lo tanto, la búsqueda de la racionalidad institucional constituye un factor determinante para el refuerzo de la actividad de control sobre la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales medioambientales.

1. La racionalización institucional vertical

La racionalización desde un plano vertical consistiría, principalmente, en la centralización y jerarquización, a través de la posible centralización de las mismas instituciones internacionales con una relación de jerarquía, o a través de la centralización de funciones otorgadas a estas instituciones por convenciones marco y sucesivos protocolos, en aras de conseguir esta coherencia del sistema. En este sentido, esta racionalización vertical operaría tanto por una centralización institucional, como por una centralización funcional.

La centralización institucional consistiría en otorgar a determinadas instituciones un papel centralizador en la materia, como en el caso universal, este papel se le reconocería a las Naciones Unidas, en concreto, a la Asamblea General, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁶¹⁴ y la Comisión de

agrupación de todos los regímenes ambientales en una única organización es claramente ineficiente. Este profesor entiende que cada régimen ambiental es diferente, con particularidades propias. *Vid.* VON MOLTKE, K., "Research on the Effectiveness of International Environmental Agreements: Lessons for Policy Makers?", en Agenda Setting Paper presented at the Concerted Action, Conference on Effectiveness of International Environmental Agreements, Barcelona, 9-11 November 2000. También, HYVARINEN, J., BRACK, D., *Global Environmental Institutions. Analysis and Options for Change*, The Royal Institute of International Affairs, RIIA, London, September 2000, en <http://www.riia.org/research/eep/eep.html>.

⁶¹³ *Ibidem* y también SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law. Vol. I, Framework, Standards and Implementation*, Manchester University Press, Manchester, New York, 1995, pp. 72-73.

⁶¹⁴ Sobre la posibilidad de potenciar el papel del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Declaración de Malmö, de 31 de mayo de 2000, adoptada por los Ministros de Medio Ambiente y Jefes de Delegación reunidos en el marco del Primer Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial, establece que la Conferencia de 2002 en Johannesburgo "... debería examinar los requisitos necesarios para una estructura institucional que tenga la capacidad de abordar eficazmente la amplia gama de las amenazas ambientales en un mundo en proceso de mundialización. Es menester reforzar la función del PNUMA a este respecto así como ampliar y hacer más previsible su base financiera". En http://www.unep.org/malmo/declaracion_ministerial_de_malmo1.htm.

Desarrollo Sostenible, pero también tendrían este estatuto determinadas organizaciones intergubernamentales en el ámbito regional⁶¹⁵.

La racionalización vertical, por lo tanto, vendría justificada por la necesidad de crear nuevos instrumentos capaces de asegurar la aplicación efectiva de una creciente y compleja reglamentación internacional para la protección del medio ambiente. El primer intento de racionalización vertical se produjo durante los trabajos preparativos de la Conferencia de Estocolmo, cuando el Secretario General de las Naciones Unidas, U. THANT, propuso una “autoridad global” consistente en un órgano legislativo capaz de establecer estándares vinculantes y con autoridad coercitiva con poder de determinar cuestiones relativas al cumplimiento⁶¹⁶.

Posteriormente, los Jefes de Estado y de Gobierno de veinticuatro Estados, firmaron la Declaración de La Haya, el 11 de marzo de 1989 y asumieron el compromiso de “... *desarrollar, dentro del marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional (...) con la finalidad de proteger la atmósfera, recurriendo a procedimientos de toma de decisiones que sean efectivos aun cuando, en algunas ocasiones, no se haya llegado a un acuerdo unánime (...) así como medidas adecuadas para favorecer la aplicación eficaz y el respeto de las decisiones de la nueva autoridad institucional que estarán sometidas al control del Tribunal Internacional de Justicia*”⁶¹⁷.

⁶¹⁵ También es necesario hacer referencia a la Declaración de Venecia adoptada en la IV Conferencia Internacional “Towards the World Governing of the Environment”, celebrada en Venecia del 2 al 5 de junio de 1994 y promovida por la Fundación CINI. Esta Declaración propone la creación de una Agencia Internacional del Medio Ambiente, así como la constitución de un Comité Permanente con representación de todos los continentes con el fin de asegurar un control efectivo de los problemas ambientales globales. *Vid.* CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 719-720; BIERMANN, F. (ed.), *A world environment organization. Solution or threat for effective international environmental governance?*, Ashgate, Aldershot, 2005; y RECHKEMMER, A. (ed.), *UNEO - towards an International Environment Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*, Nomos Verl.-Ges., Baden-Baden, 2005.

⁶¹⁶ *Vid.* Editors, “Trends in International Environmental Law”, en *Harvard Law Review*, 1992, pp. 123. La Unión Soviética propuso también el establecimiento de un órgano supranacional con un ámbito jurisdiccional más limitado. Específicamente, propuso el establecimiento de un órgano de Naciones Unidas similar al Consejo de Seguridad, que se encargaría de asegurar la aplicación coercitiva de las obligaciones ambientales que afectaran a la seguridad de un Estado. *Ibid.*, p. 192, n.º. 92.

⁶¹⁷ El texto de la Declaración en *ILM* 28, 1989, 1308. En relación con esta Declaración, Nueva Zelanda, a través de PALMER, sugirió a la Asamblea de las Naciones Unidas la creación de un nuevo órgano dentro del sistema de Naciones Unidas, creado por enmienda de la Carta de la ONU y que se denominaría “Consejo de Protección Ambiental” (*vid.* UN Doc. A/44/PV.15 of 6/10/1989, pp. 61 y ss.). PALMER apuntó que “La falta de un vínculo institucional... es el equivalente a una legislatura. La previsión de un nuevo Consejo de Protección Ambiental constituiría el punto de unión, en las Naciones Unidas, de los intereses económicos y ambientales. Este Consejo llevaría a cabo una función que terminaría con la sectorialización actualmente existente en las organizaciones internacionales. Tendría la responsabilidad de adoptar decisiones de coordinación sobre políticas sostenibles para la protección ambiental global. Tendría poderes para la adopción de decisiones vinculantes...” (*ibid.*, pp. 76-77). Las conclusiones fueron redactadas por DUPUY, P. M. en *Environmental Policy and Law*, vol. 21, n.º. 2, 1991, pp. 61-63 y PALMER, G., “New Ways to Make International Environmental Law”, en *American Journal*

Así desde la estructura de Naciones Unidas, la Asamblea General constituye el órgano supremo encargado de proporcionar las orientaciones generales a los gobiernos, a los organismos de Naciones Unidas y a los órganos creados en virtud de los tratados internacionales de protección ambiental⁶¹⁸. No obstante, su papel de impulso y orientación, por muy importante que sea, requiere la intervención concreta de instituciones o agencias especializadas, como la del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el cual debe asumir las funciones de coordinación⁶¹⁹, a través, por ejemplo, de sus atribuciones de secretaría en numerosos tratados internacionales en materia ambiental. Precisamente, una vía de posible racionalización institucional podría venir por otorgar al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente las funciones de Secretaría de todos los tratados internacional en materia ambiental, con el fin de poder ejercer mejor esta función de coordinación que tienen asignada. Actualmente, estas atribuciones al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente se reducen a una cantidad minoritaria de tratados, y un cambio a favor de la centralización institucional dependería, naturalmente, de la voluntad de las Partes en los tratados. Esta posible solución institucional viene obstaculizada, por una parte, por la voluntad de las Partes, que aparte de su posición reacia a atribuir funciones a instituciones internacionales, se guían por determinados intereses diplomáticos en los que el resultado, predominantemente, es la dispersión de localización de las secretarías⁶²⁰. Y por otra parte, el Programa de Naciones Unidas para el Medio

of International Law, 1992, pp. 279 y ss. También, se han formulado propuestas más ambiciosas, desde la doctrina italiana, como es la creación de un Tribunal del Medio Ambiente. Al respecto consultar a POSTIGLIONE, A., *Per un Tribunale internazionale dell'ambiente. Atti del Convegno Roma 21-24 aprile 1989*, Giuffrè, Milano, 1990 y del mismo autor, *The Global Village without Regulations: Ethical, Economical, Social and Legal Motivations for an International Court of the Environment*, Giunti, Firenze, 1992. D. C. ESTY propone el establecimiento de una "Organización Global Ambiental", así como también J. L. DUNOFF que propone la creación de un órgano ambiental global parecido al que desarrolla el GATT en el ámbito comercial. *Vid.* ESTY, D. C., *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, 1994 y DUNOFF, J. L., "From Green to Global: Toward the transformation of International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, 1995, n.º. 19, pp. 241 y ss. Finalmente, E. BROWN WEISS considera la creación de un mecanismo central de coordinación con el fin de aumentar la eficacia del desarrollo, aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental. *Vid.* BROWN WEISS, E., "Environmental Equity: the imperative for the Twenty-First Century", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, pp. 26 y ss.

⁶¹⁸ De acuerdo con la Programa 21, Capítulo 38, párrafo 1, *cit. supra*, p. 239.

⁶¹⁹ *Vid.* Programa 21, *ibidem.*, Capítulo 38, 622, p. 242. Este documento establece que el Programa de Naciones Unidas tiene la misión de "... coordinar las tareas que se determinaran por los instrumentos jurídicos internacionales cada vez más numerosos, sobre todo el funcionamiento de las secretarías de las convenciones teniendo en cuenta la necesidad de utilizar los mejores recursos, reagrupando, eventualmente, las secretarías que se creen en un futuro".

⁶²⁰ Si bien en algunos casos se produce una determinada centralización en las sedes de las secretarías convencionales, las cuales representan el referente físico de cada régimen ambiental, la nota predominante es la dispersión. Los casos en los que se produce cierta centralización son: en Ginebra se centraliza la Secretaría de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres y la Secretaría de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación

Ambiente sufre importantes deficiencias estructurales, que a través de su estatuto y de los medios de que dispone, se traduce en que el poder atribuido al Programa de Naciones Unidas es escaso tanto en relación con los Estados, como en relación con las organizaciones internacionales⁶²¹. En particular, este Programa no dispone medios coercitivos u obligatorios⁶²² y además se basa en una estructura institucional pesada y compleja, que reduce considerablemente su eficacia operacional.

Respecto al papel de la Comisión de Desarrollo Sostenible en esta racionalización a través de la centralización institucional, la cuestión se centra en su naturaleza de órgano universal de control de la aplicación de las convenciones internacionales en materia ambiental. El incremento de su actividad en este sentido refuerza su mandato centrado en el examen, en función de las informaciones recibidas de las Conferencias de las Partes de las convenciones internacionales relativas al medio ambiente, de los progresos realizados en su aplicación⁶²³. La secretaría de esta Comisión se encarga de llevar a cabo relaciones óptimas de trabajo con las secretarías convencionales, de forma definitiva o provisional, de acuerdo con las respectivas convenciones internacionales ambientales⁶²⁴. A pesar que, progresivamente, sus funciones van incrementándose en aplicación de esta última disposición⁶²⁵, los Estados son aun reticentes a la posible emergencia de una superestructura internacional burocratizada de control⁶²⁶.

de 22 de marzo de 1989; en Nairobi se centraliza la Secretaría de la Convención de Montreal y la secretaría del Acuerdo de Lusaka de 1994; en Montreal, la secretaría del Convenio de Río de Janeiro, de 5 de junio de 1992, sobre la diversidad biológica y de los Fondos del Protocolo de Montreal; en Bonn, las secretarías de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992, de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979, del Acuerdo sobre la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y Mares del Norte, de 1992 y la de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994.

⁶²¹ Vid. KIMBALL, L. A., "Toward Global Environmental Management: the Institutional setting", *op. cit.*, pp. 25 y ss.

⁶²² Vid. NANDA, V. P., *International Environmental Law and Policy*, Transnational Pub., New York, 1995, p. 101.

⁶²³ Vid. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, n.º 47/191, adoptada el 22 de diciembre de 1992, párrafo 3.h) y Agenda 21, Capítulo 38, párrafo 13, *cit. supra*, p. 241.

⁶²⁴ Vid. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, n.º 47/191, *ibidem*, párrafo 32.c).

⁶²⁵ Por ejemplo, la Conferencia de las Partes en la Convención sobre la diversidad biológica de 1992, remitió a la Comisión de Desarrollo Sostenible una declaración en ocasión de su tercera sesión. Vid. Comisión de Desarrollo Sostenible, Tercera Sesión, *Examen des grandes questions sectorielles: terres, désertification, forêts et diversité biologique – Déclaration de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique*, doc. E/CN.17/1995/22, de 21 de febrero de 1995.

⁶²⁶ En este sentido, en el seno de la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental, celebrada en Limoges del 13 al 15 de noviembre de 1990, se prepararon 12 recomendaciones en relación con la efectividad y la aplicación de las normas; el refuerzo de los grandes principios; los futuros campos de reglamentación y los instrumentos internacionales de promoción del Derecho Ambiental. De entre las recomendaciones comprendidas en esta última categoría se incluye la Recomendación n.º 10 relativa al "Proyecto de Convenio internacional sobre la conservación global o integral del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales" y la Recomendación n.º 11, propuesta por BOTHE y MEKOUAR relativa a "La puesta en práctica del Derecho internacional sobre el medio ambiente". Esta

Por otra parte, determinadas organizaciones del sistema de Naciones Unidas comparten una función de coordinación, pero a diferencia del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de carácter sectorial y limitado a la esfera de sus respectivas competencias y también una función de aplicación de las convenciones adoptadas bajo sus auspicios. Este es el caso, por ejemplo, de la Organización Marítima Internacional⁶²⁷, en cuyo seno el Comité de protección del Medio Marino cumple las funciones de secretaría para convenciones de ámbito universal relativas a la contaminación marítima. Consecuentemente, este Comité

Recomendación se refiere a la necesidad no sólo de adoptar reglamentaciones apropiadas, sino de su ejecución fiel y eficaz. Estos profesores tienen en cuenta tanto la eficacia insuficiente del Derecho internacional del medio ambiente, la fragmentación del marco institucional, así como del carácter esencialmente intergubernamental de la mayoría de las instituciones existentes. Por este motivo se propone un sistema operativo del Derecho Ambiental internacional basado en los principios siguientes: 1. Los órganos encargados de aplicar el Derecho internacional del medio ambiente, compuestos por representantes gubernamentales, deben ser completados por órganos integrados por expertos independientes; 2- Dichos órganos deben ser competentes para recibir informaciones, peticiones o propuestas de los Estados, los organismos internacionales competentes, asociaciones para la protección del medio ambiente y particulares; 3- Debe afianzarse el papel de un servicio público internacional en materia de protección del medio ambiente; 4- Sobre estas bases, debe crearse un nuevo mecanismo institucional en el marco de las Naciones Unidas, que constaría de un Alto Comisario del medio ambiente y desarrollo y una Comisión Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo; 5- El campo de acción de estos órganos sería el control de la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a la protección ambiental y el desarrollo sostenible; 6- El Alto Comisario deberá ser una persona independiente, altamente cualificada en materia de protección ambiental y elegido por un plazo razonable por la Asamblea General de las Naciones Unidas. No será posible la reelección. Dispondrá de un secretariado suficiente que le permita cumplir sus funciones de forma eficaz. El Alto Comisario será competente para: asegurar la representación y salvaguarda de los derechos e intereses de las generaciones futuras, asumir una responsabilidad particular relativa a la protección y utilización de áreas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales, recibir y examinar las comunicaciones provenientes de los Estados, de las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, de las asociaciones y de los particulares, relativas a la aplicación o la violación de los instrumentos internacionales de protección del medio ambiente, tratar de encontrar, desde que reciba esas comunicaciones, una solución pacífica al problema planteado, o en su caso, transmitir la comunicación a la Comisión Internacional o a otro organismo internacional apropiado, preparar y publicar, en cooperación con las instituciones científicas y las organizaciones internacionales competentes, informes especiales que contengan recomendaciones sobre el estado ambiental mundial y, en particular, sobre las situaciones críticas que puedan poner en peligro el equilibrio ecológico y requerir la información que precise para el cumplimiento de sus funciones; 7- La Comisión Internacional, por su parte, debe estar compuesta de un número limitado de personas independientes, que gocen de una alta consideración moral, reconocidas por su prestigio personal en el campo de la protección ambiental y elegidas por un período adecuado, sobre la base del principio de representatividad, por la Asamblea General de las Naciones Unidas y no serán reelegibles. La Comisión será competente para: recibir y evaluar los informes que le dirijan los Estados y las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales relativas a las medidas de aplicación de los instrumentos internacionales para la protección del ambiente, recibir y estudiar las recomendaciones y proposiciones que puedan mejorar la ejecución o ampliar el campo de aplicación de los instrumentos internacionales de protección ambiental, preparar y publicar informes periódicos, examinar las comunicaciones transmitidas por el Alto Comisario, realizar una investigación y elaborar un informe que establezca los hechos, expresando su opinión sobre los puntos de conflicto y proponiendo, en su caso, las oportunas medidas correctoras. Vid. BOTHE, M., "Un organisme des Nations Unies pour la mise en oeuvre du droit international de l'environnement", en *Déclaration de Limoges – Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*, Faculté de Droit de Limoges, Limoges, PUF, París, 1992, p. 139. Las Recomendaciones se recogen en la "Documentación", de la *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 8, pp. 114-132.

⁶²⁷ Vid. KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*, Transnational Pub. New York, 1991, pp. 68-69.

tiene una competencia global en materia de protección del medio ambiente marino. También la Agencia Internacional de la Energía Atómica, para la seguridad nuclear; o la Organización Internacional del Trabajo, para determinadas convenciones relativas al medio ambiente⁶²⁸; o la Organización Mundial de la Salud, para sus reglamentaciones sanitarias⁶²⁹ o la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, para numerosos tratados adoptados en materia forestal, pesca o de protección de los vegetales⁶³⁰; o la Organización Meteorológica internacional acerca de la investigación y observación sistemática en relación con la Convención sobre el cambio climático, entre otras. Evidentemente, a pesar de que la naturaleza de la institución es universal, la función de coordinación es sectorial.

En el ámbito regional también se produce cierta racionalización a través de una centralización institucional. Es decir, existe una función de coordinación sectorial llevada a cabo por instituciones u organismos regionales, especialmente desde el continente europeo. El Consejo de Europa y la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa centralizan y coordinan, sobre todo, las actividades de control de la aplicación de las convenciones ambientales adoptadas bajo sus auspicios. El examen periódico de las actuaciones ambientales de los países de la OCDE, realizadas después de 1991 por esta Organización, es de gran interés. Sobre la aplicación de los acuerdos bilaterales, regionales y mundiales, de las acciones informales de cooperación y del Derecho comunitario europeo derivado, se consigue un sistema global de examen sistemático, sobre todo a través de recomendaciones con una gran difusión.

En este ámbito es necesario hacer referencia también a la Organización de Estados Americanos, con una función de coordinación no tan relevante y limitada al ámbito de la conservación de la naturaleza⁶³¹. Y cabe citar, finalmente, las funciones también limitadas de coordinación, en el continente africano, a través de la Unión Africana, y en Asia, a través del ASEAN, para la Convención de 1985 sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales y de la Comisión del Pacífico Sur, para la Convención de Apia de 1976 para la protección de la

⁶²⁸ Vid. LEAVY, V. A., "Working environment", en SAND, P. (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, op. cit., pp. 362-391.

⁶²⁹ Vid. SHUBBER, S., "The Role of WHO in Environmental Pollution Control", en *Earth Law Journal*, nº. 2/1976, p. 363. También, vid. KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*, cit. supra, pp. 66-67.

⁶³⁰ Vid. SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law*, op. cit., p. 81; KISS, A., SHELTON, D., *ibidem*, pp. 64-65.

⁶³¹ Vid. KISS, A., SHELTON, D., *International Environmental Law*, cit. supra, pp. 85-87.

naturaleza en el Pacífico Sur y para la Convención de Nouméa de 1986 sobre la protección de los recursos naturales y del medio ambiente en el Pacífico Sur⁶³².

Respecto a la centralización funcional, como otro factor de racionalización vertical, consiste en el posible establecimiento de vínculos, más o menos formales, entre las convenciones internacionales existentes en materia ambiental que coinciden, en todo o en parte, en el objeto material de regulación, ya sean de ámbito universal o de ámbito regional, o incluso, bilaterales. En este sentido, la racionalización funcional sería más lógica en el ámbito de las convenciones marco y los sucesivos protocolos en una determinada materia ambiental⁶³³.

Esta opción de racionalidad institucional funcional encuentra cierta aversión por parte de las secretarías convencionales, que pretenden preservar su autonomía frente a las supuestas aspiraciones federalistas de determinados Estados basándose en la “superburocratización”⁶³⁴. En todo caso, esta cuestión plantea más posibilidades a través de la racionalización institucional de carácter horizontal.

2. La racionalización institucional horizontal

Si la racionalización vertical proponía una coordinación externa internacional entre diferentes instrumentos jurídicos y entre diferentes sujetos de Derecho internacional, la racionalización institucional horizontal comporta una mejora tanto en la cooperación, como en la coordinación entre las instituciones convencionales. En este sentido, una cooperación eficaz entre las diferentes instituciones convencionales debe, en efecto, evitar las duplicidades. Desde la óptica de un desarrollo de las relaciones entre estas diferentes instituciones

⁶³² *Ibidem*, pp. 89 y ss.

⁶³³ Sería el caso, por ejemplo, de la Convención de Naciones Unidas sobre el cambio climático o de la Convención sobre la diversidad biológica, ambas de 1992 o también en el ámbito de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994. En el artículo 8 de este último tratado, se establece la relación con otras convenciones: “1. Las Partes alentarán la coordinación de las actividades que se lleven a cabo con arreglo a la presente Convención y, en el caso de que sean Partes en ellos, con arreglo a otros acuerdos internacionales pertinentes, en particular la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y la Convención sobre la diversidad biológica, con el fin de obtener las mayores ventajas posibles de las actividades que se realicen en virtud de cada acuerdo, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos. Las Partes fomentarán la ejecución de programas conjuntos, sobre todo en materia de investigación, capacitación, observación sistemática y reunión e intercambio de información, en la medida en que dichas actividades puedan contribuir a alcanzar los objetivos de los acuerdos de que se trate. 2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán a los derechos y obligaciones que incumban a las Partes en virtud de los acuerdos bilaterales, regionales o internacionales que hayan concertado con anterioridad a la entrada en vigor para ellas de la presente Convención”.

⁶³⁴ De acuerdo con DUPUY, P. M., “Le droit international de l’environnement et la souveraineté des états. Bilan et perspectives”, en la obra colectiva, *L’Avenir du droit international de l’environnement*, Colloque Workshop, La Haye, 1985. En este sentido, MALJEAN-DUBOIS entiende que la descentralización aparece más factible que la centralización, puesto que la fusión puede repercutir en la pérdida de la especificidad y puede afectar en las relaciones de instituciones con funciones concurrentes en materia ambiental. *Vid.* MALJEAN-DUBOIS, S., “Institutions et organes de contrôle”, *op. cit.*, p. 54.

convencionales, la información y la comunicación externa de un régimen convencional a otro son aspectos primordiales, así como también la recepción de representantes de otras secretarías o de organizaciones internacionales como observadores, o bien a través de la localización de una sede común⁶³⁵ o bien a través de la organización de reuniones conjuntas⁶³⁶. En relación con esta última posibilidad, el Programa de Naciones para el Medio Ambiente ha establecido un mecanismo de encuentros regulares de las secretarías de diferentes convenciones. Al principio, sólo las secretarías administradas por un órgano participaron, pero sucesivamente se ha incrementado la asistencia⁶³⁷. El orden del día de estas reuniones se basa, fundamentalmente, en el intercambio de información y de experiencias; en la armonización de las reglas de procedimiento de los diferentes órganos; en la organización conjunta de reuniones de los órganos para reducir los costes y favorecer la participación de países en vías de desarrollo; en la armonización del establecimiento de mecanismos financieros; o en las modalidades de transferencia tecnológica.

Por otra parte, y desde hace ya dos años, se ha firmado un memorándum de entendimiento entre diferentes convenciones, estableciendo un período de refuerzo

⁶³⁵ Con el fin de superar estos solapamientos desde el ámbito doctrinal se ha propuesto la creación de una especie de sede o centro común de las secretarías de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente (“Common Housing of Secretariats”) para reunir las al mismo tiempo en una misma sede, como ya se ha producido en el ámbito de la propiedad intelectual. El fin de esta propuesta es la de promover la comunicación frecuente entre las secretarías de los acuerdos y sus plantillas, así como el intercambio de recursos y de información. *Vid.* BROWN WEISS, E., “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a new World Order”, *cit. supra*, p. 700. Esta idea no resulta del todo novedosa puesto que cabe recordar que la misma Agenda 21 también propone una resituación de las secretarías de los AMUMA. Un ejemplo de resituación de secretarías se produjo en la década de los 90, cuando el PNUMA movilizó las secretarías del CITES, de la Convención sobre cambio climático, del Convenio sobre la diversidad biológica y de la Convención sobre desertificación en una misma sede. Sin embargo, el intento no resultó satisfactorio y se reubicaron las secretarías a sus respectivas sedes originales. *Vid.* SANDS, PH., “Treaty Congestion in International Environmental Law: the Need for Greater International Coordination”, en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, 1999, p.1665.

⁶³⁶ Estas reuniones permitirían a las diferentes secretarías de los AMUMA informar sobre los desarrollos más recientes producidos en el ámbito de los AMUMA, plantear las dificultades u obstáculos existentes en su cumplimiento y contribuir a solucionar el problema de la “congestión de los AMUMA”. Estas relaciones interinstitucionales van en aumento si se examina el documento de la Comisión de Desarrollo Sostenible, de su cuarta sesión, *Instruments et mécanismes juridiques internationaux*, doc. E/CN.17/1996/17/Add.1, de 1 de marzo de 1996, p. 12. En este documento se propone la creación de una instancia en el seno de la cual puedan reunirse los representantes de las diferentes secretarías convencionales, con el fin de coordinar sus actividades relativas a cuestiones comunes. Un ejemplo de estas reuniones conjuntas está previsto en la Decisión CITES 10.132 que establece que la Secretaría CITES establecerá buenas relaciones de trabajo con las secretarías o departamentos de la Organización Internacional de la madera tropical, con la FAO, la IUCN, el Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce y el World Conservation Monitoring Centre. Además, la Secretaría de CITES debe informar a los grupos de trabajo de la Secretaría del Convenio sobre la diversidad biológica, en www.cites.org.

⁶³⁷ Participan en estas reuniones, por ejemplo, la UNESCO por parte de la Convención sobre el patrimonio mundial; la Secretaría de la Convención de Ramsar, la de la Convención de Berna, *etc.*; así como los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, como la Organización Marítima Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *etc.*; y la UICN.

de la voluntad política en relación con los tratados internacionales multilaterales en materia ambiental, con el fin de colaborar más intensamente en la aplicación de disposiciones convencionales relativas a programas y planes de acción. Esta propuesta ha encontrado respuesta en el ámbito de las convenciones relativas a la protección de la biodiversidad y las relativas a convenciones de protección marítima de ámbito regional⁶³⁸.

Esta cooperación y coordinación desde un plano horizontal se establece, en algunas convenciones ambientales, como una función obligatoria de las secretarías. Por ejemplo, el artículo 23.3 de la Convención de Canberra sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980 establece que la Comisión y el Comité científico se esforzarán por establecer, cuando proceda, relaciones de cooperación con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que puedan contribuir a su labor, incluidos el Comité Científico de Investigaciones Antárticas, el Comité Científico de Investigaciones Oceanográficas y la Comisión Ballenera Internacional. También, en el ámbito del Acuerdo sobre la conservación de aves acuáticas migratorias de África y Eurasia, cuyo artículo 9 establece las relaciones entre las instancias internacionales que tratan esta cuestión en esta región y de sus hábitats. La Secretaría de este Acuerdo se encarga de hacer consultas con un determinado número de secretarías de convenciones internacionales que pueden incidir en esta materia, con el fin de coordinar las medidas en todas aquellas cuestiones de interés común y sobre todo en la elaboración y aplicación del plan de acción. Se encarga también de consultar a otras organizaciones competentes en la materia⁶³⁹. Evidentemente, la cooperación se articula a través de programas y actividades

⁶³⁸ En este sentido, la Secretaría del Convenio sobre la protección de la biodiversidad ha firmado un memorándum de entendimiento con la Secretaría de la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas; con la Secretaría de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres de 1973; con la Secretaría del Convenio de Berna, de 19 de septiembre de 1979, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio ambiente en Europa; y también, con la Secretaría de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de Bonn, de 23 de junio de 1979. *Vid.* UNEP, Meeting of the open-ended intergovernmental group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, New York, 18 de abril 2001, "International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs), UNEP/IGM/1/INF/ 6 de abril 2001.

⁶³⁹ El Programa 1994-1996 de la Secretaría de Ramsar incluye este aspecto a través de actividades prioritarias. Especifica en este sentido que la cooperación se llevará a cabo con las secretarías de convenciones y de las organizaciones competentes en la materia. Esta cooperación consistirá en: encuentros anuales de todas las secretarías de las convenciones relativas a la conservación, por ejemplo, de la diversidad biológica, de las especies migratorias, del cambio climático, *etc.*; en actividades de cooperación con instituciones intergubernamentales, por ejemplo, la UNESCO, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la CE, la OCDE y el Consejo de Europa; en consultas regulares con las principales organizaciones competentes de las convenciones, como la UICN, el BIROE, el WWF o el BirdLife International. *Vid. Bulletin Ramsar*, n.º 3, abril 1998, p. 1.

conjuntas, de coordinación de adquisición, recopilación y transmisión de información, de la participación de los miembros de otros organismos implicados a las reuniones, de la coordinación de reuniones y de la uniformización de la presentación de informes requeridos a los Estados.

La labor de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992 está interrelacionada con la de otras organizaciones internacionales que consideran como objetivo primario el desarrollo sostenible. Para aprovechar al máximo las posibles sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos, reciben especial atención las esferas en que los respectivos programas podrían suponerse. En 2001 se estableció un Grupo conjunto de enlace por iniciativa de las secretarías de las tres “convenciones de Río”: la Convención Marco sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de la lucha contra la desertificación. A través de él pueden compartir opiniones, identificar posibles actividades conjuntas y prever los problemas que podrían presentarse.

La coordinación en las diferentes convenciones multilaterales en materia ambiental ha sido potenciada a través de los órganos subsidiarios de los tratados. Por ejemplo, en el ámbito de la Convención de Bonn sobre la conservación de la especies migratorias de animales silvestres de 1979, la sexta reunión de la Conferencia de las Partes adoptó la Resolución 6.7⁶⁴⁰ en la que se destaca la necesidad de establecer estrechos vínculos entre el Consejo Científico y una red de científicos y expertos de órganos equivalentes de los convenios con que se ha concertado un memorando de entendimiento, a saber, el Convenio sobre la diversidad biológica de 1992 y la Convención sobre los humedales de importancia internacional⁶⁴¹.

Otro ejemplo lo constituye el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la Convención marco sobre cambio climático que colabora también con los órganos del Protocolo de Montreal para determinar las posibles sinergias y conflictos entre los esfuerzos por combatir el cambio climático y las medidas para reducir el agotamiento de la capa de ozono, ya que algunas sustancias que agotan la capa de ozono y algunos de sus productos sustitutivos son también gases de efecto invernadero.

En el ámbito regional, la coordinación horizontal también incluye la posibilidad que las secretarías convencionales mantengan contactos con otros

⁶⁴⁰ *Cit. supra.*

⁶⁴¹ Esta misma Resolución recuerda el artículo 7 del reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes en su quinta reunión, celebrada en Ginebra el 1997, en que se estipula que la Presidencia puede invitar a cualquier persona o representante de cualquiera de las Partes, de los Estados que no son Parte o de organizaciones (incluidos los órganos de asesoramiento de Acuerdos relacionados con la

órganos competentes creados en virtud de tratados para coordinar sus esfuerzos. Por ejemplo, en relación con las disposiciones relativas a la educación, formación y sensibilización pública de la Convención marco sobre cambio climático, la mayoría de las Partes europeas en la Convención sobre cambio climático son también Partes en el Convenio sobre acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente (Convenio de Aarhus), cuyos servicios de secretaría corren por cuenta de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. En lo que respecta al acceso del público a la información, la participación pública y la cooperación internacional sobre estos temas, la secretaría mantiene y fomenta contactos con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, órganos establecidos en virtud de tratados y otras instituciones.

Convención) a participar en las reuniones del Consejo Científico en calidad de observador, sin derecho a voto.

CAPÍTULO IV.

LOS MECANISMOS DE CONTROL Y LOS MECANISMOS ASISTENCIALES DE LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

MULTILATERALES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

ISBN:978-84-691-06525/DL:T-2223-2007

El Derecho internacional del medio ambiente, como todo sistema normativo, procura que los sujetos destinatarios de las normas tiendan a cumplirlas. Sin embargo, no existe en este ordenamiento jurídico internacional en materia ambiental un sistema que permita imponer, coactivamente, el cumplimiento de sus normas¹. Esta aparente incoercibilidad de las normas no ha impedido que las instituciones ambientales logren que los Estados partes en los tratados se inclinen a cumplirlas. A ello colabora la previsión, en cláusulas convencionales, de mecanismos de control².

El desarrollo de las normas internacionales relativas a la protección ambiental tiene un escaso significado si no se dispone de los medios que permitan una aplicación y un cumplimiento efectivos de las normas y las obligaciones jurídicas internacionales. Más allá de los mecanismos coercitivos, destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones internacionales, conviene a todo ordenamiento el establecimiento de medios de control, de carácter preventivo, ideados para supervisar la observancia y disuadir el incumplimiento. Esta consideración cobra especial significación en Derecho internacional ambiental, puesto que, por una parte, el propósito de observar los tratados de buena fe no basta para atajar todos los riesgos de infracción o de una aplicación insuficiente y desigual, propiciada por las reglas sobre interpretación y concurrencia de normas y por otra, son insuficientes e inadecuados los mecanismos reactivos frente al incumplimiento³.

El último de los elementos del control que queda por analizar en este trabajo es el que se ha venido denominando como elemento formal, es decir el análisis de cómo se efectúa el control.

Es primordial, pues, examinar, los diferentes mecanismos de control a disposición de los órganos de control para el correcto ejercicio de sus funciones⁴ y,

¹ Salvo, claro está, una eventual decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con arreglo al Capítulo VII de la Carta. Hasta el momento tal posibilidad no se ha planteado.

² Vid. GURUSWAMY, L., HENDRICKS, B. R., *International Environmental Law in a Nutshell*, West Publishing Co, St. Paul, Minn., 1997, pp. 48-68.

³ Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., *Law Making and Law-Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference*, 1997, p. 73; también, DAHM, G., DELBRÜCK, J., WOLFRUM, R., *Völkerrecht*, 2. Aufl., 1989, vol. I/1, pp. 88 y ss.

⁴ En este sentido, el artículo 9 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997, titulada "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", establece que los tratados internacionales en materia ambiental que contienen obligaciones internacionales medioambientales deberían prever procedimientos para: adoptar, revisar y enmendar, a través de procedimientos expeditivos, normas y estándares para su correcta aplicación; revisar y evaluar los informes presentados por los Estados sobre la aplicación de sus obligaciones; y para supervisar su aplicación y cumplimiento. En este sentido, el Instituto de Derecho Internacional entiende que deberían preverse mecanismos para el control sobre la aplicación y el cumplimiento, incluyendo,

en definitiva, para el logro de los objetivos establecidos convencionalmente. En este sentido, la estrategia adoptada por la mayoría de tratados internacionales multilaterales en materia ambiental es la de la gestión directa de las obligaciones convencionales que va a desempeñarse por los mecanismos institucionales de control, ya estudiados, y mediante los mecanismos de control, a los que hay que añadir, como categoría específica, los mecanismos asistenciales.

A través de todos estos mecanismos se incrementan las posibilidades administrativas, financieras, tecnológicas u organizativas de los Estados Parte para cumplir con sus obligaciones convencionales; se garantiza la transparencia, entendida como disponibilidad y acceso a la información sobre los requerimientos del tratado internacional y sobre los comportamientos de las Partes; se promueve la adhesión o conformidad al tratado en función de los niveles de cumplimiento observados y de adaptación del mismo a los cambios políticos, sociales, tecnológicos y económicos; y se proporcionan medios de solución pacífica de controversias relativas a la interpretación y aplicación de los tratados internacionales. Todos estos mecanismos se articulan en los tratados internacionales ambientales, junto a mecanismos de persuasión respecto a la necesidad del cumplimiento mediante la utilización de las instituciones internacionales como espacios de interacción continua entre los Estados Parte en un tratado y sus representantes, el personal de las instituciones y la opinión pública.

Si bien los mecanismos de control a disposición de los órganos de control no son muy distintos de aquellos presentes en otros sectores del ordenamiento jurídico internacional, sí tienen determinadas especificidades en su ejercicio y desarrollo⁵, derivadas de las características específicas del Derecho internacional del medio ambiente y, en particular, de las características de los tratados internacionales del medio ambiente.

El presente Capítulo se dirige al análisis de los mecanismos a través de los cuales los órganos competentes llevan a cabo el ejercicio del control internacional en materia de protección ambiental. Se procede a examinar los mecanismos de control permanente y general en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente, los mecanismos de control ocasional y específico en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente y, finalmente, los mecanismos

inter alia, los informes, la investigación y la inspección. En *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1998, p. 521.

⁵ Vid. AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droit des particuliers*, Serie II, vol I, Collection Latine, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 2001, pp. 47 y ss.

asistenciales del control internacional de los tratados multilaterales de protección ambiental.

De cada categoría se analizarán: las partes participantes en el mecanismo de control, es decir, parte activa y pasiva en la actividad de control; el objetivo del mecanismo; las distintas fases y los resultados, así como los correspondientes ejemplos que clarifican el análisis de cada uno de ellos⁶.

En el transcurso de este análisis también se podrá observar como los mecanismos de control sobre aplicación y sobre el cumplimiento del derecho se presentan como inspiradores de una pluralidad de finalidades específicas⁷. Una de ellas es la finalidad promocional, es decir, la intención de prevenir las violaciones del derecho, a través de los procedimientos que exigen a los Estados rendir cuentas de sus respectivos comportamientos. Este es el caso de los procedimientos de supervisión de la observancia de las normas y obligaciones jurídicas, sobre la base de los recursos de la cooperación internacional y que se reagrupan bajo la denominación de control⁸. Otros procedimientos tienen por finalidad verificar las

⁶ La clasificación de los mecanismos de control en materia ambiental, según R. WOLFRUM, comprende instrumentos de mando y de control, por una parte, e instrumentos de incentivo por otra. R. WOLFRUM los denomina, en terminología inglesa "*instruments of command and control*". Esta distinción tiene importantes consecuencias en tanto que los instrumentos de incentivo no requieren mecanismos forzosos de cumplimiento necesarios para aquellos Estados que se mantienen reticentes en su comportamiento contrario a las obligaciones internacionales ambientales que les incumben. Sin embargo, la tendencia reciente muestra que el cumplimiento forzoso de las obligaciones internacionales ambientales se centra en mecanismos pertenecientes a instrumentos de mando o dirección y de control. En realidad la clasificación presentada en este Capítulo, no difiere, sustancialmente, de los conceptos citados por R. WOLFRUM: los mecanismos de control que inciden, básicamente, sobre la aplicación de las disposiciones convencionales en materia ambiental y que son las que WOLFRUM caracteriza como de incentivo; y los mecanismos de control que inciden, básicamente, sobre el cumplimiento y que este profesor califica como de mando y de control. Se trata en definitiva de un discurso lógico, puesto que los mecanismos de control sobre la aplicación tendrán un carácter eminentemente preventivo y, por lo tanto, asistencial, para evitar recurrir a los mecanismos calificados de mando y de control. Vid. WOLFRUM, R., "Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law", en ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL, *Recueil des Cours*, Tome 272, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1998, p. 30. Siguiendo la denominación inglesa de "*incentive-based instruments*" utilizada por R. WOLFRUM, E. BROWN WEISS en su artículo "Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements", en *Environmental Policy and Law*, n.º. 4, 1997, pp. 298 y ss., utiliza otra clasificación distinguiendo entre "*sanctions*", "*the sunshine approach*" y "*incentives*".

⁷ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., "La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis", en *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 1995, pp. 38 y ss.

⁸ Vid. KOPELMANAS, "Le contrôle international", en *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, vol. II, 1950, pp. 59-148; CHARPENTIER, J., "Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats", en *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, vol. IV, 1983, pp. 143-246; VALTICOS, N., "Le contrôle", en DUPUY, R. J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Academie de droit international, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 332-353; BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 209 y ss.; MANIN, A., "De quelques autorités internationales indépendantes", en *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 229-259; y SUR, S., "Considérations générales sur la

alegaciones de la violación y, en todo caso, hacer cesar la violación, beneficiando la intervención de mecanismos y procedimientos, con finalidades tanto de promoción como de reacción.

Antes de proceder a este examen de las categorías de mecanismos de control es interesante analizar cuales son las características generales de los mecanismos de control que se utilizan en el ámbito de los tratados internacionales ambientales, para poder entender el funcionamiento de cada uno de los mecanismos.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS MECANISMOS DE CONTROL

Los instrumentos de control, a través de un procedimiento preestablecido, permiten al órgano de control, por una parte, obtener toda la información necesaria sobre el estado de la aplicación y cumplimiento de las obligaciones los Estados; y por otra, realizar una evaluación fáctica y jurídica de su cumplimiento, con el fin de reaccionar, si es preciso, en caso de un posible incumplimiento. Mediante estos mecanismos se ejercen las funciones de control: la prevención, la verificación, la promoción y la prevención de las controversias.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, en este Capítulo se aborda la descripción y sistematización de los mecanismos de control con el fin de intentar identificar un régimen jurídico general, a pesar de aceptar, como punto de partida, el carácter particular de cada uno de ellos y de reconocer que sus características, funciones y objetivos están condicionados por el respectivo tratado en el que operan. Respecto a su sistematización, los mecanismos de control comprenden dos categorías. La primera es la de los mecanismos permanentes y generales, y comprende mecanismos de supervisión rutinarios que refuerzan el carácter preventivo del control porque permiten obtener información, de forma continuada y mediante determinados instrumentos existentes en el Derecho internacional respecto de todas las Partes en el tratado, con el fin de proporcionar la transparencia necesaria para valorar determinadas actividades o hechos⁹. La segunda categoría consiste en mecanismos de control ocasionales y específicos, porque proporcionan información adicional relevante *ad hoc* y además pueden poseer un carácter reactivo frente a situaciones concretas que afectan a alguna de las Partes en el tratado. Estos mecanismos constituyen un control más elaborado y estricto (como la inspección) que el control meramente preventivo. Si bien en

vérification”, en UNIDIR, *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armaments: moyens, méthodes et pratiques*, Nations Unies, 1991, pp. 11-33.

⁹Vid. BOTHE, M., “Enforcement Mechanisms in International Environmental Law: An Overview”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means*, 1996, pp. 30 y ss.

materia ambiental el control meramente preventivo parece ser el más conveniente, en ocasiones no es suficiente o no es el más eficaz¹⁰.

La panoplia de mecanismos de control contenidos en los acuerdos multilaterales en materia ambiental presentan unas características comunes: la relativa indeterminación y flexibilidad; el carácter no impositivo; el carácter asistencial; la diversidad de mecanismos; y el carácter institucional y simultáneo del ejercicio del control.

En primer lugar, la relativa indeterminación del desarrollo de los mecanismos de control en el mismo tratado ambiental. Si bien queda clara la voluntad de establecer mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de las disposiciones convencionales, éstos no quedan siempre determinados en la literalidad del tratado. Lo que, sin duda, potencia su carácter flexible. Es decir, en algunos tratados de protección ambiental se encuentran referencias tales como la incluida en el artículo 23 del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales que se refiere a que las Partes rendirán cuentas, periódicamente, de la aplicación del presente Convenio. En este caso, sólo se hace referencia a la aplicación del Convenio, y se olvida del control sobre el cumplimiento, sin determinarse cómo las Partes van a “rendir cuentas”.

Otros tratados hacen referencia tanto a la aplicación, como al posible incumplimiento del texto convencional. En relación con las disposiciones que se refieren a la aplicación se establece la necesidad de que cada Estado Parte tome las medidas necesarias para establecer y fortalecer su infraestructura y sus instituciones nacionales para la aplicación efectiva de las disposiciones convencionales. La aplicación, desde esta perspectiva, se entiende como las medidas legislativas o administrativas que deben adoptarse, además del establecimiento de registros y bases de datos nacionales, de acuerdos voluntarios y medidas de seguridad. Respecto a la cláusula por incumplimiento se suele prever que la Conferencia de las Partes desarrolle y apruebe, lo antes posible, procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones convencionales. La previsión de ambas posibilidades se encuentra, por ejemplo, en los artículos 15 y 17, respectivamente, del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

¹⁰ Estos mecanismos, a diferencia de la primera categoría, son denominados “procedimientos *ad hoc*”, porque no se basan en la continuidad de su ejercicio, sino que se desarrollan en relación con una situación concreta y a un sujeto concreto. *Ibidem*.

En segundo lugar, la generalidad de técnicas de control responde a procesos no autoritarios de supervisión de la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas, potenciando aquellos mecanismos más atenuados del control sobre el comportamiento de los Estados. Esta característica, que reúnen todos los mecanismos, que a continuación se analizarán, refleja la naturaleza funcional y flexible del Derecho internacional del medio ambiente.

En tercer lugar, destaca el carácter asistencial de los mecanismos de control establecidos en los tratados internacionales de protección ambiental. Si bien algunos mecanismos se dirigen más a apoyar la correcta aplicación de las obligaciones convencionales, como es el intercambio de información, otros, en cambio, se dirigen a apoyar el cumplimiento de las mismas, como por ejemplo, el procedimiento de incumplimiento. En todo caso, todos los mecanismos de control en materia ambiental se caracterizan por ser instrumentos de asistencia y apoyo tanto en la aplicación como en el cumplimiento de las disposiciones convencionales, sin revestir un carácter coercitivo ni sancionador.

Otra característica la constituye la diversidad de mecanismos de control previstos en los diferentes tratados internacionales en materia ambiental. Si bien la nota predominante es que en todos los tratados del Derecho internacional sobre medio ambiente se contemple algún mecanismo de control, el mecanismo que se adopta por una convención u otra varía en función de las características y necesidades del sector ambiental a proteger. Asimismo, aparte de la diversidad de mecanismos, también debe observarse la utilización simultánea de diferentes mecanismos de control en un solo instrumento convencional, si bien algunos se dirigirán al control de la aplicación y otros al control del cumplimiento. Además, en un mismo tratado, los diferentes mecanismos de control previstos pueden funcionar, en la práctica, de forma acumulativa. Es decir, el ejercicio de un control preventivo puede conllevar el ejercicio de un mecanismo de control de carácter reactivo¹¹. Por ejemplo, la información recopilada a través de los informes periódicos de los Estados, puede generar el inicio de un procedimiento por

¹¹ De acuerdo con SZÉLL, “Sin un informe de aplicación regular, detallado y objetivo, cualquier actividad de control sobre el cumplimiento estatal de sus objetivos convencionales es imposible”, *vid.* SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law, op. cit.*, Capítulo 7, p. 98. También, SACHARIEW, K., “Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1991, n.º 2, p. 33.

incumplimiento o la realización de una inspección *in situ*. En este sentido, se puede hablar de un sistema de control integrado¹².

Finalmente, la última característica hace referencia al carácter institucional y simultáneo del ejercicio de estos mecanismos. Es decir, carácter institucional porque el ejercicio del control se atribuye, generalmente, a una estructura institucional internacional, ya sea preexistente a la adopción del tratado o bien creada por el mismo tratado que establece los mecanismos de control, como se ha visto en el Capítulo anterior. Y de carácter simultáneo porque debido a la diversidad de instrumentos de control se produce la confluencia, en un mismo acuerdo ambiental multilateral, de mecanismos de control propiamente internacionales, es decir, llevados a cabo por una institución internacional y de mecanismos de control con relevancia internacional, es decir, aquellos llevados a cabo por los mismos Estados, cuya acción refuerza la aplicación de las disposiciones convencionales¹³. Además, el ejercicio de estos mecanismos de control se convierte en una actividad rutinaria, en el sentido que su ejercicio no se activa por un incidente en particular o sospecha, sino de forma automática de acuerdo con las normas establecidas en el tratado o en instrumentos suplementarios¹⁴. Evidentemente, la ventaja de un sistema de control rutinario es que no depende de una decisión política para ser activado, la desventaja, sin embargo está en la pérdida de recursos y de esfuerzos que a menudo representa la actividad de control sobre comportamientos acordes con las prescripciones convencionales¹⁵.

Dentro de la categoría de controles propiamente internacionales, los tratados internacionales en materia de protección ambiental hacen uso tanto de mecanismos preexistentes, como de mecanismos de creación *ex novo*. Es decir, los instrumentos convencionales en materia ambiental utilizan la institución jurídica del control y los mecanismos de control internacional ya tradicionales en otros

¹² Un buen ejemplo de este "control integrado" es la Convención de Ginebra de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, la cual a través de la recopilación de datos a partir del Protocolo de 1984 sobre el Programa Cooperativo de financiación a largo plazo para el control y la evaluación de la transmisión a gran distancia de los contaminadores atmosféricos en Europa, 24 *ILM* 484 (1985), constituye la base de una evaluación del Primer Protocolo sobre emisiones de azufre de 1985 a través de un mecanismo de incumplimiento. También el incumplimiento de la obligación de informar también está sujeto a procedimiento de incumplimiento. *Vid.* también el artículo 3 del Protocolo de 1991 sobre el control de emisiones de los componentes volátiles orgánicos o sus flujos transfronterizos, 31 *ILM* 568 (1992).

¹³ *Vid.* CASSESE, A., *Il controllo internazionale*, Giuffrè, Milan, 1971, pp. 183-278.

¹⁴ Si bien la regla general es el carácter rutinario de los mecanismos de control, existen mecanismos cuyo ejercicio se lleva a cabo de forma puntual, como por ejemplo, el control de materiales objeto de importación o exportación.

¹⁵ *Vid.* SZASZ, P. C., "Introduction", en SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999, pp. 7 y ss.

sectores de regulación del ordenamiento jurídico internacional, como la inspección, la sumisión de informes periódicos, la investigación, etc. y los adaptan a sus necesidades y a su vez, los desarrollan. La adecuación de la institución jurídica del control internacional en el ámbito ambiental produce incluso la creación de un nuevo mecanismo de control, dirigido básicamente, al control del cumplimiento y que viene a corregir, de alguna manera, la inadecuación de la institución jurídica de la responsabilidad internacional¹⁶. Se trata del procedimiento de incumplimiento, característico y exclusivo del ámbito de regulación internacional de protección ambiental.

La categoría de los mecanismos de control de relevancia internacional, si bien no se configuran como mecanismos de control estrictamente internacionales es necesario tenerlos en cuenta por su amplia utilización en los acuerdos ambientales multilaterales. Estos controles son llevados a cabo por los mismos Estados Parte, o través de sus Autoridades nacionales de referencia designadas a tal efecto, mediante una habilitación expresa del texto convencional y con el fin de promocionar y potenciar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones convencionales¹⁷. Los Estados pueden preparar y establecer programas de vigilancia del cumplimiento y adoptar medidas para aplicar los compromisos establecidos en los acuerdos ambientales multilaterales. Esta habilitación permite a los Estados Parte actuar con una libertad considerable en aras de lograr los objetivos convencionales. En este sentido, se entiende por mecanismos de control sobre el cumplimiento o “vigilancia del cumplimiento”¹⁸ toda la gama de procedimientos (por ejemplo, procedimientos administrativos, civiles y penales) y medidas utilizadas por los Estados para fomentar el cumplimiento de sus leyes y

¹⁶ Para algunos autores, esta inadecuación de la aplicación de la institución de la responsabilidad internacional en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente no significa su total exclusión de este ámbito del ordenamiento jurídico internacional, sino una conversión de esta institución clásica a las necesidades del Derecho internacional del medio ambiente. AYER entiende que la emergencia de nuevos principios de Derecho internacional del medio ambiente en el ámbito de la responsabilidad ha provocado una modificación de la perspectiva clásica de esta rama del Derecho internacional. *Vid.* AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droit des particuliers*, Serie II, vol I, Collection Latine, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 2001, pp. 48-49. También, NGUYEN QUOC, N., DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, 6^a ed., L.G.D.J., París, 1999, pp. 1241 y ss.; SANDS, PH., *Principles on International Environmental Law*, vol. I: Frameworks, Standards and Implementation, Manchester, Nueva York, 1995, pp. 169 y ss.; y BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992, pp. 179 y ss.

¹⁷ En algunos tratados está habilitación de ejercicio del control con relevancia internacional a favor de los Estados Parte es general. Por ejemplo, el artículo 5.j) de la Convención sobre la conservación y gestión de especies transzonales y altamente migratorias en el oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre del 2000, que establece como obligación de los Estados Parte la aplicación de las medidas de gestión y conservación a través de mecanismos efectivos de control, vigilancia y supervisión.

¹⁸ *Vid.* Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit. supra*.

reglamentos, disuadir el incumplimiento y hacer frente a los casos de incumplimiento. Estos mecanismos internos de control estatal son, esencialmente, de carácter informativo, pero aportan al órgano de control convencional datos importantes para que este órgano pueda llevar a cabo su tarea. Pero también existe la posibilidad de mecanismos de control de carácter ejecutivo sobre la aplicación de las disposiciones de una convención, mediante la concesión de licencias y autorizaciones por parte de la autoridad estatal.

Esta comunicación entre el órgano estatal y el órgano de control convencional permite diferenciar entre los mecanismos de control con relevancia internacional, de los mecanismos de control internacional. Aunque en el caso de los mecanismos de control de relevancia internacional es la autoridad estatal la que ejerce el análisis de la aplicación convencional en su territorio nacional, éstos forman parte, en cierto modo, de la actividad general de control que lleva a cabo el órgano de control convencional.

Consecuentemente, dada la importancia de estos mecanismos de control de relevancia internacional en los diferentes tratados internacionales de protección ambiental y en su apoyo y conexión con los mecanismos de control internacional, por ejemplo en la recopilación de datos, es necesario proceder a su análisis como parte necesaria para el ejercicio general de la actividad de control. Por este motivo, se procederá a un análisis conjunto basado en los mecanismos de control previstos en los tratados internacionales ambientales, ya sean mecanismos de control de relevancia internacional, llevados a cabo por el órgano estatal o mecanismos de control internacional, llevados a cabo por el órgano de control internacional.

Si se parte de la idea que ambas categorías de mecanismos mantienen, necesariamente, un grado de interdependencia y relación importante para el ejercicio de la actividad de control, se justifica que en este análisis se proceda a un examen conjunto por entender que ambas proporcionan la información necesaria para evaluar conductas estatales, la base primordial para el ejercicio del control internacional.

Por lo tanto, sólo se procederá a diferenciar entre el carácter y la naturaleza del mecanismo de control, propiamente dichos, es decir, si su actividad se dirige al control de la aplicación o al control del cumplimiento, o si son de carácter preventivo o reactivo, sobre la base de si ya se ha detectado la existencia de una posible infracción. Todo ello sin olvidar el objetivo primordial que persigue la institución del control internacional en materia ambiental, es decir, su carácter asistencial, preventivo y no confrontativo.

El ejercicio de estos mecanismos se rige por cinco principios: el principio de cooperación; el derecho de audiencia; el principio de no discriminación; el principio de proporcionalidad, y el principio de confidencialidad de la información. El principio de cooperación se refiere a la relación de interacción que debe existir entre el Estado objeto de control y el órgano de control¹⁹. El derecho de audiencia hace referencia a la necesidad que el Estado sobre cuya actividad se lleva a cabo el control pueda participar en todo el proceso²⁰. El principio de no-discriminación en las relaciones interestatales²¹ consiste en la igualdad jurídica de los Estados en el sometimiento a la actividad de los mecanismos de control²². Según el principio de proporcionalidad, el ejercicio del control sobre un Estado y sus consecuencias deben medirse en función del caso concreto, sobre todo, en el ámbito ambiental, en que las diferentes capacidades y posibilidades de los Estados determinan actuaciones y resultados diversos. Y finalmente, como excepción al criterio de la transparencia de información que debe regir en todo mecanismo de control, el principio de confidencialidad de la información se dirige a la protección de determinados datos de interés comercial o industrial para las actividades privadas o de interés gubernamental para el Estado²³.

¹⁹ Naturalmente, estas relaciones deben regirse por el principio de buena fe en el cumplimiento de las disposiciones sustantivas y procedimentales reguladas en el tratado. *Vid.* artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados.

²⁰ Por ejemplo, el artículo XII del Convenio de Washington de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres establece que la Secretaría convencional debe escuchar a la Autoridad de Gestión nacional en los problemas de aplicación de la Parte implicada. También, de acuerdo con el procedimiento de incumplimiento en el ámbito del Protocolo de Montreal, el Estado Parte cuyo incumplimiento ha sido puesto en duda ante la Secretaría convencional por otra Parte o por él mismo, se permite que la Parte participe en las deliberaciones del Comité, pero dicho derecho no se extiende a la participación en la elaboración y adopción de recomendaciones sobre su estado de incumplimiento. *Vid.* la Decisión IV/5 sobre el Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal, en el *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Doc. UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre 1992 y Anexo IV.

²¹ Este principio se basa en el Derecho internacional general. Al respecto, *vid.* el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas.

²² Este principio ha sido modulado, desde el ámbito sustantivo e incluso procedimental, por el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas”, regulado por el Principio 7 de la Declaración de Río e *inter alia*, por el artículo 3.1 de la Convención sobre cambio climático. Es decir, de acuerdo con este último principio, los Estados desarrollados pueden ser sometidos a controles más estrictos que los Estados en vías de desarrollo.

²³ Por ejemplo, el artículo VIII, párrafo 8, del Convenio de Washington de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, que estipula que la información proporcionada por las Partes será solamente accesible al público si no contradice el derecho de las Partes. También, el artículo 12 de la Convención sobre cambio climático de 1992 que regula, en su párrafo 9, que la secretaría deberá proteger, mediante la confidencialidad, toda aquella información recibida por la secretaría y que haya sido calificada como confidencial por una Parte.

II. MECANISMOS DE CONTROL PERMANENTE Y GENERAL EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Los mecanismos de control permanente sobre los tratados internacionales en materia ambiental poseen una serie de características adicionales específicas a las ya apuntadas inicialmente. La mayoría de estos mecanismos tienen una orientación preventiva y un carácter eminentemente flexible o *soft*, procurando potenciar la aplicación de las normas y obligaciones jurídicas internacionales.

Los mecanismos que van a ser objeto de análisis corresponden a los denominados “procedimientos rutinarios”, porque su ejercicio continuo proporciona una fuente de información actualizada al órgano de control. Dentro de esta clase de mecanismos de control se examina la información ambiental y la verificación ambientales. En estos mecanismos, tanto los actores como las técnicas utilizadas, son diversos. La respectiva evaluación puede llevarse a cabo por una institución internacional (secretaría, comisión, organización internacional), por un tercer Estado o un grupo de Estados o por organizaciones no- gubernamentales.

En este sentido, la función de estos mecanismos es muy importante, puesto que si el control internacional “... consiste en la constatación de la conformidad de un hecho a una regla jurídica”, las vías de obtención de la información, que permiten constatar esta conformidad son fundamentales²⁴. El conocimiento exacto de los hechos o acontecimientos son una condición *sine qua non* de la exactitud de la constatación y de su justicia. Los órganos de control deben disponer de la mayor cantidad de información posible y precisa para poder cumplir con su cometido en pleno conocimiento de causa²⁵.

²⁴ De acuerdo con KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, Pedone, París, 1933, p. 366.

²⁵ A estos efectos, los Estados pueden: establecer sistemas eficaces y prácticos de presentación de informes sobre la aplicación eficaz, plena y expedita de los instrumentos jurídicos internacionales y examinar los medios apropiados en que los organismos internacionales pertinentes, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, podrían contribuir al perfeccionamiento ulterior de esos mecanismos. *Vid.* Agenda 21, Doc. A/CONF. 151/26/rev.1, párrafo 39.8. La introducción sobre estos nuevos mecanismos de control fue, especialmente, analizada y promovida por el Forum de Siena sobre el Derecho internacional del medio ambiente de 1990 (*vid.* “Conclusions of the Siena Forum on International Law of the Environment, Siena”, Italia, 21 de Abril de 1990, reproducidas en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 1, 1990, p. 704) y por la Conferencia Ministerial de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas en su reunión de Lucerna de 1993, se adoptó la llamada “Declaración de Lucerna”, en la que urgía a los Estados Parte en convenios medioambientales a que elaboraran tales mecanismos de forma que evitaran la complejidad, que no fueran confrontativos, que fueran transparentes, que dejaran la competencia para decidir las medidas a adoptar, fueran técnicas, financieras o de otro tipo, a la Conferencia de las Partes dentro del contexto de cada acuerdo específico. *Vid.* el párrafo 23.1 de la Declaración de Ministros de Medio Ambiente de la Comisión Económica para Europa, adoptada en la Conferencia Ministerial celebrada en Lucerna, el 30 de abril de 1993, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1993, vol. 4.

A) La información ambiental

La información ambiental es en sí misma un mecanismo de control pero también constituye la base fundamental para los demás mecanismos de control. A través del conocimiento y de la información pueden operar los distintos mecanismos de control, con el fin de verificar, evaluar y cotejar los datos recibidos.

Los mecanismos de información tienen como principal objetivo facilitar el análisis y evaluación del estado de protección y conservación del elemento ambiental protegido a través de un acuerdo ambiental multilateral. En este sentido, la actividad de los Estados Parte es muy importante ya que los resultados obtenidos de la recopilación, análisis y evaluación de la información ambiental se conservarán y remitirán al órgano de control convencional.

En los tratados internacionales de protección ambiental las disposiciones relativas a la información ambiental pueden dividirse en el intercambio de informaciones y la presentación de información al órgano de control a través de la realización y presentación de informes o de notificaciones.

1. La transmisión y el intercambio de información

El intercambio de información, como mecanismo de transmisión de información ambiental regulado por el texto convencional, puede tener distintas funciones:

- el intercambio de información como medida de aplicación del texto convencional.
- la transmisión de información constitutiva de alegación, notificación o comunicación.

La primera categoría funciona de forma independiente como mecanismo de control, propiamente dicho, mientras que la segunda constituye una primera fase para iniciar procedimientos de control sobre el cumplimiento. De esta manera se integra la información en otro mecanismo de control diferente y constituye la base desencadenante de otros mecanismos.

a) El intercambio de información como medida de aplicación del texto convencional

En muchos tratados internacionales ambientales se establece que cada Parte, cuando proceda y de conformidad con los objetivos de tratado, proceda al intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles

pertinente al objeto de protección ambiental, es decir, información científica, técnica, económica y jurídica relativa al ámbito material objeto de protección, además de la transmisión de información de dominio público sobre medidas reglamentarias nacionales relacionadas con los objetivos convencionales²⁶. Además, este intercambio de información deberá tener en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo²⁷.

El objeto de intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con nueva tecnología²⁸.

En relación con el intercambio de información científica se incluirán los datos de las investigaciones proyectadas y en curso, tanto oficiales como privadas, para facilitar la coordinación de los programas de investigación con objeto de utilizar de la manera más eficaz los recursos disponibles en el plano nacional y en el internacional; los resultados científicos, publicados en textos de circulación entre especialistas, sobre los procesos físicos y químicos del sector ambiental de protección, su sensibilidad y su estado y los efectos sobre la salud humana y el medio ambiente; y la evaluación de los resultados de las investigaciones y las recomendaciones para futuras actividades de investigación²⁹.

²⁶ Por ejemplo, *vid.* el artículo 14 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998; también, el Anexo II sobre “Intercambio de información” del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; y el artículo 17 del Convenio sobre la diversidad biológica de 5 de junio de 1992.

²⁷ Esta referencia a la asimetría de obligaciones convencionales entre las diferentes Partes en un tratado, es decir, entre países desarrollados y en vías de desarrollo, es más común en tratados posteriores a la Conferencia de Río de 1992. Por ejemplo, el artículo 17.1 del Convenio sobre la diversidad biológica de 5 de junio de 1992.

²⁸ Por ejemplo, el artículo 8 del Convenio de Ginebra, de 3 de noviembre de 1979, sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

²⁹ Esta modalidad de intercambio de información se prevé en el Principio 9 de la Declaración de Río de 1992. La obligación general de intercambiar información se establece también, en una forma u otra, en muchos acuerdos internacionales, en particular en los relacionados con el medio ambiente. El hecho de que a veces las obligaciones generales en materia de intercambio de información pierdan eficacia se debe en gran parte a la renuncia de los Estados a compartir información que pueda tener valor comercial y a la obligación de respetar los derechos de propiedad intelectual. En los últimos años se han establecido en diversos instrumentos jurídicos internacionales normas detalladas sobre el tipo de información que se ha de intercambiar. En el inciso h) del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre el cambio climático y en el artículo 17 del Convenio sobre la diversidad biológica se plantean enfoques innovadores con respecto al intercambio de información. En el anexo I del Acuerdo sobre las poblaciones de peces de 1995, se establecen normas uniformes para obtener y compartir datos relacionados con actividades pesqueras. Asimismo se establece que se debe preservar el carácter confidencial de los datos no agregados. *Vid.* COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución”, Informe del Secretario

En este sentido, y para promover los objetivos convencionales, las Partes establecerán programas complementarios o conjuntos de investigación científica o técnica para poder transmitir al órgano de control los resultados de dicha investigación complementaria, conjunta o de otro tipo y los pormenores de otros programas pertinentes de investigación científica y técnica³⁰. En algunos casos, se permite a las Partes contratantes establecer, en colaboración con las organizaciones internacionales y organismos internacionales competentes, programas complementarios y conjuntos para el control y vigilancia de la evolución y de los efectos de los contaminantes en la zona de aplicación del acuerdo ambiental multilateral de que se trate.

Por otra parte, el intercambio de información técnica comprende los datos sobre la disponibilidad y el costo de tecnologías alternativas destinadas a mejorar el objeto de protección ambiental, así como sus limitaciones y riesgos de su utilización.

La información socioeconómica y comercial incluye datos sobre producción y capacidad de producción de determinados productos o sustancias, su uso y modalidades de utilización; importación y exportación; costos, riesgos y beneficios de las actividades humanas que puedan incidir en el sector ambiental objeto de protección y las repercusiones de las medidas reguladoras adoptadas o que se estén considerando para controlar estas actividades.

En relación con la información jurídica se incluyen en este intercambio los datos sobre las leyes nacionales, medidas administrativas e investigación jurídica pertinentes para la protección de un determinado sector ambiental; también, los acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos bilaterales que guarden relación con este objeto de protección; y los métodos y condiciones de concesión de licencias y disponibilidad de patentes relacionadas con este sector ambiental.

Sobre la base de estos datos recibidos las Partes contratantes, de conformidad con las disposiciones convencionales deberán realizar y publicar a intervalos regulares evaluaciones conjuntas relativas al estado cualitativo del medio de protección y a su evolución. En estas evaluaciones se incluirán una valoración de la efectividad de las medidas adoptadas y planificadas para la

General, Quinto Período de Sesiones, del 7 al 25 de abril de 1997, E/CN.17/1997/8, de 10 de febrero de 1997, p. 18.

³⁰ Por ejemplo, el artículo 6 del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste, de 22 de septiembre de 1992.

protección del sector ambiental de que se trate, así como la determinación de las prioridades de actuación³¹.

El intercambio de información constituye un medio importante para llevar a la práctica los objetivos convencionales y de velar porque las medidas que se adopten sean apropiadas y equitativas. Por lo tanto el fin de este mecanismo es doble: aportar publicidad y transparencia del proceso de aplicación³²; y por otra asegurar la correcta adecuación de las medidas adoptadas por las Partes, con el fin de asegurar el posterior cumplimiento. La transmisión de toda esta información a otros Estados Parte o a la Conferencia de las Partes³³ en un tratado se efectúa, directamente o por conducto de la Secretaría convencional³⁴.

b) La transmisión de información constitutiva de alegación, notificación o comunicación.

La transmisión de información también puede consistir en una alegación, una notificación o una autorización previa que permiten poner en conocimiento del Estado interesado o del órgano de control alguna irregularidad observada en la aplicación de las disposiciones convencionales por algún Estado Parte. En este caso, el contenido de la transmisión de información se concreta en la facilitación de detalles respecto de todo proyecto de obra o actividad susceptible de repercutir negativamente en el medio en cuestión. Esta transmisión de información se llevará a cabo antes de ser autorizado por las autoridades del Estado en el que se va a

³¹ Por ejemplo, el artículo 6 del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste, de 22 de septiembre de 1992.

³² La publicidad que conlleva este proceso de intercambio de información facilita la cooperación económica y científica internacional en la preservación, mejora y utilización de determinados sectores ambientales. Así lo recuerda, por ejemplo, el artículo III.2 de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976. De acuerdo con esta disposición, los Estados Parte se comprometen a facilitar el intercambio más amplio posible de información científica y tecnológica sobre la materia ambiental objeto de protección.

³³ Por ejemplo, el artículo 8 del Protocolo de 31 de octubre de 1988 al Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, de 1979, relativo a la lucha contra las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos. Este artículo hace referencia a que las Partes intercambiarán información, mediante notificación al órgano ejecutivo de los programas, políticas y estrategias nacionales. También, el artículo 8.1 del Protocolo de Ginebra de 18 de noviembre de 1991, del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, de 1979, relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos.

³⁴ Es necesario destacar el caso de CITES, que mediante una Notificación a las Partes relativa a la "Presentación de Información relativa a la aplicación por el público y por organizaciones no gubernamentales a la Secretaría CITES", adoptada en Ginebra, el 9 de diciembre de 2004, N.º. 2004/078, facilita orientaciones al público y a organizaciones no gubernamentales que tal vez deseen presentar información sobre el comercio ilícito de especímenes de especies incluidas en CITES. Ante todo, se alienta a los proveedores de información a ponerse en contacto con los organismos encargados de aplicar la ley pertinente en el país (o países) donde tenga lugar el comercio.

desarrollar con el fin de conocer la opinión del Estado que va a padecer las consecuencias en el medio ambiente que comparte con el primer Estado³⁵.

Un ejemplo de alegación lo constituye el llamado “Ecomensaje”. En el ámbito de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la Decimotercera Conferencia de las Partes han previsto la posibilidad de que pueda transmitirse información relativa al comercio ilícito de especímenes de especies incluidas en CITES a la Secretaría por fax, correo electrónico, teléfono o personalmente, preferiblemente por escrito³⁶. El instrumento que permite proporcionar información, a modo de alegación, es a través del “Ecomensaje”, utilizado por las Autoridades Administrativas y los organismos encargados de aplicar la ley y donde se indica el tipo de información que puede facilitar las investigaciones. El objetivo es reforzar la lucha eficaz contra el comercio ilícito de fauna y flora silvestre mediante la denuncia procedente del público y organizaciones no gubernamentales.

En algún tratado se utiliza el término “comunicación” para referirse también a la transmisión de información que tiene como objetivo poner en conocimiento determinada información relativa a una posible aplicación irregular de las disposiciones convencionales. La comunicación puede ser realizada por la Secretaría convencional cuando, a la luz de la información recibida de los Estados, considere que las disposiciones convencionales no se están aplicando eficazmente, la Secretaría comunicará esa información a la Autoridad Administrativa autorizada de la Parte o de las Partes interesadas³⁷. Cuando cualquier Parte reciba una comunicación de la Secretaría deberá, a la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicar a la Secretaría todo dato pertinente y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación irregular³⁸.

La notificación también puede consistir en poner en conocimiento unos determinados hechos relevantes en el curso de la aplicación de las disposiciones

³⁵ La Recomendación de la OCDE C(74)224, de 14 de noviembre de 1974 establece que “6. Antes de iniciar en un país obras o actividades que puedan crear un riesgo significativo de contaminación transfronteriza, este país debería proporcionar una información anticipada a los demás países afectados o que puedan verse afectados. Debería proporcionar a estos países la información y datos pertinentes cuya transmisión no esté vedada por disposiciones o prescripciones legislativas o por las convenciones internacionales pertinentes, invitándoles a formular sus observaciones”, *vid.* OCDE, *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, OCDE, París, 1977, p. 13.

³⁶ *Vid.* Notificación a las Partes, n.º. 2004/078 sobre “Presentación de información relativa a la aplicación por el público y por organizaciones no gubernamentales a la Secretaría de CITES”, *cit. supra*.

³⁷ Por ejemplo, el artículo XIII del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres.

³⁸ Ante esta situación, la Parte afectada podría considerar conveniente llevar a cabo una investigación por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva. Por ejemplo, el artículo XIII.2 *in fine*, del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres.

convencionales por parte de los Estados por ejemplo: los cambios relativos a la designación de las autoridades competentes y/o puntos de contacto; los cambios en su definición nacional de objeto material ambiental del texto convencional; las decisiones relativas a determinadas limitaciones, autorizaciones; la transmisión de determinados datos estadísticos; sobre determinadas informaciones registrales; la notificación de normas y programas nacionales; notificación de determinados factores nocivos para la protección de un determinado sector ambiental; inventarios nacionales de emisiones, etc³⁹. Las comunicaciones nacionales ofrecen a cada Parte la oportunidad de comunicar información sobre los esfuerzos nacionales y, en su caso, regionales para aplicar los tratados, de acuerdo con las directrices que establece la Conferencia de las Partes y que deben utilizarse para presentar la información en sus comunicaciones nacionales. Mediante las comunicaciones nacionales, la Conferencia de las Partes supervisa los progresos realizados por las Partes para cumplir sus compromisos y alcanzar los objetivos últimos de los tratados. La Conferencia de las Partes utiliza esta información para evaluar y examinar la aplicación eficaz de las disposiciones convencionales y determinar el efecto total agregado de las medidas adoptadas por las Partes.

Esta notificación puede producirse entre los mismos Estados Parte entre sí, o bien puede proceder de los Estados Parte para notificar al órgano de gobierno convencional. En ambos casos, la notificación se transmite por conducto de la

³⁹ Por ejemplo, el artículo 15 de la Convención sobre la conservación del salmón en el norte del Océano Atlántico, de 2 de marzo de 1982; o el artículo 36 de la Convención internacional para la protección de nuevas variedades de plantas, de 2 de diciembre de 1961. También el artículo 11.1 del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques hace referencia a la comunicación de información relativa a: “ a) el texto de las leyes, ordenanzas, decretos, reglamentos y otros instrumentos que se promulguen acerca de las diversas materias incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio; b) una lista de los órganos no gubernamentales que estén autorizados a actuar en su nombre en lo relativo a proyecto, construcción y equipo de buques destinados a transportar sustancias perjudiciales, de conformidad con lo dispuesto en las Reglas; c) muestras, en número suficiente, de los certificados expedidos en virtud de lo dispuesto en las Reglas; d) una lista de las instalaciones de recepción puntualizando su emplazamiento, capacidad, equipo disponible y demás características; e) informes oficiales o resúmenes de informes oficiales en cuanto revelen los resultados de la aplicación del presente Convenio; y f) un informe estadístico anual, en la forma normalizada por la Organización, acerca de las sanciones que hayan sido impuestas por transgresiones del presente Convenio”. El artículo III del Protocolo de 17 de febrero de 1978 relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, de 2 de noviembre de 1973, sustituye el artículo 11.1.b) por la comunicación de “una lista de inspectores nombrados o de las organizaciones reconocidas que estén autorizados a actuar en su nombre en cuanto a gestión de las cuestiones reconocidas con el proyecto, la construcción, el equipo y la explotación de buques destinados a transportar sustancias perjudiciales ...”. También la Convención de Basilea sobre el control transfronterizo de desechos peligrosos, de 22 de marzo de 1989 regula, en su artículo 6 y en el Anexo V A, un sistema de notificación previa a los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos.

Secretaría convencional. Posteriormente, el órgano de control notificará al Estado Parte la recepción de toda esta información⁴⁰.

La notificación también es un mecanismo utilizado para la comunicación en caso de accidentes nucleares o en caso de emergencias ambientales. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, hecha en Viena, el 26 de septiembre de 1986, requiere que el país que sufre un accidente nuclear debe notificarlo y facilitar información a los países potencialmente afectados y al OIEA, que ha de transmitir la notificación y facilitar información a sus países miembros y a las organizaciones internacionales⁴¹. Esta Convención establece un sistema de notificación de los accidentes nucleares que pueden dar lugar a emisiones transfronterizas de importancia para la seguridad radiológica de otro Estado y crean un marco internacional para la cooperación entre las Partes y con el Organismo con el fin de facilitar la pronta prestación de asistencia y apoyo en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

El llamado sistema de autorización previa, objeto de comunicación o notificación, consiste en dejar en manos de la autoridad nacional competente la verificación de que las exigencias internacionales han sido cumplidas, como requisito previo a la concesión del permiso o autorización para realizar una actividad determinada⁴². Cada Parte conservará y transmitirá al órgano de control los datos relativos a la naturaleza y cantidades de las sustancias y materiales objeto de estos permisos y aprobaciones concedidos, así como a las fechas y lugares de los vertidos y los métodos utilizados.

En algunos tratados, estas autorizaciones o licencias, que permiten a un Estado Parte concederlas, se detallan, mediante un anexo, su contenido. Generalmente, se requiere especificar en estas autorizaciones: las características de los desechos, sustancias o actividades que puedan generar un peligro real o

⁴⁰ Por ejemplo, el artículo 11.2 del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques.

⁴¹ De acuerdo con el artículo 2 de esta Convención, relativo a la notificación y a la información, en caso de que se produzca un accidente nuclear especificado en el artículo 1 (en adelante denominado «accidente nuclear»), el Estado Parte al que se hace referencia en ese artículo: a) Notificará de inmediato, directamente o por conducto del Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante denominado el «Organismo») a aquellos Estados que se vean o puedan verse físicamente afectados según se especifica en el artículo 1, y al Organismo, el accidente nuclear, su naturaleza, el momento en que se produjo y el lugar exacto, cuando proceda; b) Suministrará prontamente a los Estados indicados en el apartado a), directamente o por conducto del Organismo, y al Organismo, la información pertinente disponible con miras a reducir al mínimo las consecuencias radiológicas en esos Estados, como se especifica en el artículo 5.

⁴² Así lo establece el artículo 10 del Convenio de Oslo, de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina promovida por vertidos desde buques y aeronaves. En concreto establece que “Antes de conceder permisos o aprobaciones para el vertido de desechos en el mar, la autoridad o las autoridades nacionales competentes comprobarán la composición de tales desechos, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el anexo III del presente Convenio”.

potencial sobre el medio o elemento ambiental que se quiere proteger convencionalmente; así como las características del lugar donde se vierte el desecho o sustancia o donde se realiza la actividad. Respecto a la primera parte de la autorización, es decir, las características de los desechos, sustancias o actividades se requiere especificar: la cantidad y composición de los desechos o sustancias; la cantidad de las sustancias y materiales que haya de verterse por día, semana o mes; forma de la sustancia o vertido; propiedades físicas y virológicas; toxicidad; persistencia; acumulación en las materias o sedimentos biológicos; transformaciones físicas y químicas de las sustancias o vertidos; y probabilidad de producir alteraciones que reduzcan la posibilidad de comercialización de los recursos. Respecto a las características del lugar del vertido y método del depósito se requiere la siguiente información: situación geográfica, profundidad y distancia; situación con referencia a los recursos vivos en su fase adulta o juvenil; situación con referencia a las zonas de esparcimiento; los métodos de acondicionamiento, en su caso; dilución inicial lograda; la dispersión; y sus efectos⁴³.

Entre las técnicas de información más utilizadas por los Estados destacan los procedimientos meramente informativos, tales como la exigencia de declarar y registrar determinadas actividades que comportan riesgos para el medio ambiente⁴⁴. Por ejemplo, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989, establece que las Partes velarán por que, cuando llegue a su conocimiento, se informe inmediatamente a los Estados interesados en caso de un accidente ocurrido durante los movimientos transfronterizos que pueda presentar riesgos para la salud humana y el medio ambiente en otros Estados.

2. Los informes estatales (*reporting*)

Dentro del ámbito preventivo, se han desarrollado sistemas de control basados en los informes periódicos estatales con el fin de evaluar y revisar el

⁴³ Por ejemplo, el anexo III del Convenio de Oslo, de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina promovida por vertidos desde buques y aeronaves.

⁴⁴ *Vid.* el artículo VIII.6 del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres. Este artículo establece las medidas que deberán tomar las Partes para velar por el cumplimiento de las disposiciones convencionales y una de ellas consiste en la obligación de mantener registros del comercio en especímenes de las especies contenidas en los Apéndices I, II y III. Estos registros deberán contener: los nombres y las direcciones de los exportadores e importadores; y el número y la naturaleza de los permisos y certificados emitidos, los Estados con los cuales se realizó dicho comercio, las cantidades y los tipos de especímenes, los nombres de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III y, cuando sea apropiado, el tamaño y sexo de los especímenes. La información contenida en estos registros deberá transmitirse asimismo al órgano de control convencional.

proceso de aplicación del tratado y detectar eventuales problemas de cumplimiento en un primer estadio del proceso⁴⁵. El objeto de la transmisión de información es, generalmente, comunicar las medidas que se han adoptado en aplicación de un determinado tratado y de sus protocolos en que se sea Parte, en la forma y con la periodicidad que determinen las reuniones de las Partes en los instrumentos pertinentes⁴⁶.

En la práctica, esta primera clase de mecanismos constituye la base de toda la actividad de control. Estos mecanismos proporcionan la información necesaria, a través de los informes sometidos por cada Estado Parte, para que el órgano de control pueda desarrollar su actividad de observación y evaluación. Estos informes pueden constituir la base para llevar a cabo una acción posterior, por ejemplo, desarrollando algún mecanismo de control de tipo complejo, por parte de una institución internacional o de otros Estados. Es decir, si bien el ejercicio, el desarrollo y los resultados de dichos mecanismos inciden en la aplicación, la evaluación del comportamiento estatal y el peligro o probabilidad del incumplimiento pueden requerir la intervención de los mecanismos de control sobre el cumplimiento⁴⁷.

El Instituto de Derecho Internacional, en su Resolución de 4 de septiembre de 1997 relativa a los “Procedimientos para la adopción y aplicación de las normas en materia ambiental”, establece que los regímenes de protección ambiental

⁴⁵ En la Decisión I/8 sobre los requisitos de los informes, adoptada en la Primera Reunión de las Partes del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre de 2002, se reconoce que el envío regular de informes estatales constituye una fuente de información muy importante para poder evaluar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y así contribuir a la labor del Comité de Cumplimiento. *Vid.* Economic Commission for Europe, ECE/MP.PP/2, de 17 de diciembre de 2002.

⁴⁶ En algunos tratados internacionales en materia ambiental se limitan a incluir una disposición que hace referencia a que las Partes deben efectuar esta transmisión de información al órgano de control sobre las medidas de aplicación adoptadas y en la forma que determine la Conferencia de las Partes. Por ejemplo, el artículo 5 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; o el artículo 23 de la Convención para la protección, gestión y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la región este de África, de 21 de junio de 1985; o el artículo 19 de la Convención de Noumea para la protección de los recursos y el medio ambiente naturales de la región del Pacífico Sur, de 24 de noviembre de 1986.

⁴⁷ De todas maneras, focalizar la función de los informes como paso previo a adoptar acciones posteriores por parte de instituciones internacionales o por otros Estados, supone una visión muy restrictiva de la función real de los informes. De acuerdo con lo que establece la Resolución 43/115 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre la aplicación de las obligaciones relativas a los Derechos Humanos: *“La aplicación efectiva de instrumentos de Derechos Humanos, en relación con los informes periódicos de los Estados Partes sometidos a los órganos convencionales... no sólo suponen una respuesta internacional con relación a la protección y promoción de los derechos humanos, sino que también proporcionan a los Estados Parte una valiosa oportunidad para proceder a una revisión de las políticas y programas que afectan a la protección y promoción de los derechos humanos y realizar las oportunas ajustes”*. Evidentemente, el contenido de esta Resolución es aplicable en otras áreas en las que el sistema de informes también se use, como en la protección internacional del medio ambiente.

deberían incluir la obligación de los Estados de participar a través de la sumisión periódica de informes sobre la aplicación de las obligaciones internacionales que han asumido en el ámbito del Derecho internacional ambiental para proceder a su conocimiento público⁴⁸. En este sentido, numerosos tratados establecen la transmisión a los órganos internacionales de informes periódicos sobre su aplicación por parte de los Estados contratantes. En efecto, el sistema de informes había experimentado especial importancia en tres sectores diferentes: en el ámbito de las convenciones internacionales del trabajo, en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos y en el ámbito del comercio y tráfico internacional de los estupefacientes⁴⁹.

A pesar de la emergencia de nuevas técnicas de control, el sistema de informes constituye aún una de las piezas matrices de la recopilación de información y del procedimiento de control⁵⁰. La información periódica por las Partes en un convenio internacional sobre las actividades y medidas adoptadas en aplicación de las normas contenidas en el tratado se ha convertido en un método muy importante de control de la aplicación de las obligaciones estatales en Derecho internacional, que determina en gran medida el éxito de un tratado⁵¹.

⁴⁸ Vid. Capítulo II, artículo 8 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997, titulada "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement". En este sentido, los informes constituyen una obligación procedimental de los Estados para el control de la aplicación de sus obligaciones internacionales en materia ambiental. En *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1998, p. 521. El artículo 60 del Proyecto de *International Covenant on Environment and Development* de la IUCN, hecho en Bonn en 1995, establece en relación con los informes, que "1. Las Partes presentarán informes periódicos sobre las medidas que han adoptado, el progreso logrado y las dificultades existentes en la aplicación de las obligaciones asumidas en virtud de esta Convención; 2. Todos los informes se presentarán a la Secretaría General de las Naciones Unidas, quién los remitirá a la consideración y recomendación del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas". Este Proyecto apareció publicado en U.N. Doc. A/CONF.151/PC/WG.III/4, pp. XXIV-199.

⁴⁹ En este caso se puede hacer referencia a las normas de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, concretamente los artículos 22 y 23, las cuales han establecido un modelo que ha sido seguido por otros tratados. Por otra parte, en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos, el sistema en cuestión ha sido acogido por la Carta Social Europea (artículos 21-29) y por la Convención sobre la discriminación racial (artículo 9). También en el sector del control sobre los estupefacientes, el sistema de informes fue adoptado por la Convención de 30 de marzo de 1961 (artículos 12 y 18-20).

⁵⁰ Aunque la redacción de los informes nacionales queda exclusivamente en manos de cada Estado Parte y aunque el nivel de diligencia en el cumplimiento de la obligación de presentar estos informes no siempre es ejemplar, no hay que quitar importancia al efecto positivo que ejerce este mecanismo de control sobre la aplicación por parte de los Estados. En este sentido, KISS estableció que "El control se realiza generalmente sobre la base de los informes que remiten periódicamente los Estados (...) cuya eficacia es mucho mayor de lo que se podría suponer. En efecto, (...) aunque los informes emitidos (...) pueden adornar la situación, el mero hecho de deber redactarlos ejerce sobre los Estados una cierta presión". Vid. KISS, A. CH., "L'état du droit de l'environnement en 1981: Problèmes et solutions", en *JDI*, 1981, juillet-set., p. 531.

⁵¹ El Forum de Siena sobre Derecho Internacional del Medio Ambiente de 1990 sugirió que el problema del incumplimiento de los tratados internacionales del medio ambiente podrían tratarse a través del uso de "informes, procedimientos de incumplimiento y medidas, disposiciones sobre

Especialmente, por un doble motivo: por una parte, la transmisión de informes estatales es necesaria en aquellos casos en que la materia objeto de regulación legal internacional requiere un esfuerzo legislativo, reglamentario y ejecutivo por parte de las autoridades nacionales. En estos casos, la remisión de informes sobre el progreso en la aplicación de las normas convencionales resulta imprescindible para una evaluación correcta del estadio de cumplimiento del tratado. Un segundo motivo, consistente en la actitud recalcitrante de los Estados a recurrir a métodos de control más severos o a soluciones jurisdiccionales internacionales ha conllevado a la promoción y aceptación de este sistema de control *soft*, que dista mucho de suponer una intromisión soberana de las actividades estatales⁵². El resultado de estos dos factores ha sido la adopción, por parte de los diferentes instrumentos convencionales medioambientales, de diferentes obligaciones de información periódica relativas a varios aspectos de su aplicación⁵³.

Este sistema se dirige, principalmente, a promover el respeto de los Estados de sus respectivas obligaciones internacionales a través de la realización de una revisión del proceso de aplicación de un tratado internacional y de la evaluación de la efectividad de las medidas de control. El sistema de informes responde, consecuentemente, a un doble fin: el de promover el respeto del derecho, como propósito principal⁵⁴; y el de realizar un seguimiento y una valoración de la aplicación y cumplimiento de las obligaciones convencionales por las Partes⁵⁵. El

responsabilidad y procedimientos de solución pacífica de controversias". Vid. "Conclusions of the Siena Forum on International Law of the Environment, Siena", Italia, 21 de Abril de 1990, reproducidas en *Yearbook of International Environmental Law*, cit. supra, pp. 704-707.

⁵² Vid. BILDER, "International Dispute Settlement and the Role of International Adjudication", en *Emory Journal of International Dispute Resolution*, n.º. 1, 1987, pp. 131-137.

⁵³ Vid. KISS, A. CH., "Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules", en *Essays on the Development of the International Legal Order. In Memory of Haro V. Panhuys*, 1980, pp. 109 y ss; también, KÖNIG, D., *Durchsetzung internationaler Bestands – und Umweltschutzvorschriften auf Hoher See im Interesse der Staatengemeinschaft*, 1990, pp. 29-35 y PARTSCH, "Reporting Systems in International Relations", en BERNHARDT, R., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, 1986, pp. 326-330.

⁵⁴ Vid. SACHARIEW, K. "Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms", en *Yearbook of International Environmental Law*, 1991, pp. 39-40.

⁵⁵ En las Directrices elaboradas y aprobadas por la Comisión Económica para Europa en mayo de 2003 se establece, en relación con los informes de aplicación, que éstos proporcionan: una importante base para la evaluación de la eficacia de un tratado internacional en materia ambiental; un medio para el intercambio de información entre los Estados Parte en un tratado; una base importante para la revisión del cumplimiento de las Partes respecto a las obligaciones asumidas a través de los tratados; un medio para facilitar información al público en general y a todos los entes interesados en obtener una perspectiva general de las tendencias generadas en la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental. Vid. Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, submitted by the Committee on Environmental Policy of the United Nations Economic Commission for Europe through the Ad Hoc Working Group of Senior Officials, Fifth Ministerial Conference "Environment for Europe", Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003, ECE/CEP/107.

resultado es la aportación de un mayor grado de transparencia, y por tanto de confianza mutua, en el proceso de aplicación⁵⁶.

Las fases de este mecanismo de control son: realización del informe; presentación del informe al órgano de control pertinente; evaluación del informe, con la posibilidad de adoptar recomendaciones al respecto; y la publicidad de los informes.

Este mecanismo de control presupone siempre la existencia de una obligación, que incumbe a cada uno de los Estados Parte en el tratado, cuya ejecución se trata de vigilar y que deriva o de este tratado o de otro tratado internacional, el cual, por ejemplo, ha constituido el ente internacional encargado del control. Esta obligación tiene por objeto la transmisión periódica, en intervalos preestablecidos por una norma internacional o por el órgano de control, de un informe relativo a las medidas adoptadas para dar ejecución a la norma material del tratado en cuestión.

Las disposiciones convencionales no suelen ser demasiado precisas acerca de la obligación de presentar informes. Es más, en algunos tratados internacionales no se prevé, expresamente, la referencia a los “informes estatales”. Así, por ejemplo, el artículo 7 del Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987, sin utilizar de forma explícita el término “informe”, se refiere a las comunicaciones estatales periódicas sobre la aplicación de las disposiciones convencionales. Por otra parte, el artículo 26 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994 hace referencia a presentación de comunicaciones estatales a través de la elaboración de un informe. Sea cual sea la denominación utilizada, las convenciones ambientales reenvían a la Conferencia de las Partes la función de determinar las modalidades que deberán seguir los Estados para elaborar los informes⁵⁷. Pero no todos los tratados internacionales son lo suficientemente precisos en lo que se refiere a la periodicidad de presentación de los informes⁵⁸ y suelen omitir, además, la referencia al modo y al contenido

⁵⁶ Vid. YOUNG, O., “The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables”, en ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E. O. (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York, 1991, pp. 160-183.

⁵⁷ En algunos casos, existen disposiciones convencionales relativas a la elaboración de informes lo suficientemente precisas, como por ejemplo, el artículo 7 del Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987, el cual fija el contenido y la frecuencia de estas comunicaciones.

⁵⁸ En algunos tratados se establece la obligación de los Estados de informar “regularmente” sobre la aplicación de tratado, como por ejemplo, el artículo 22 del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, de 22 de septiembre de 1992.

exacto, en que debe llevarse a cabo esta obligación de informar⁵⁹. Naturalmente, la redacción de las disposiciones convencionales relativas a la presentación de informes puede condicionar claramente, sobre todo en el caso de países en vías de desarrollo, el cumplimiento de esta obligación de presentar informes.

Respecto al formato de los informes estatales, las “Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales”, elaboradas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establecen que puede exigirse a las Partes que presenten informes periódicos y oportunos en un formato común para varios acuerdos ambientales multilaterales⁶⁰. De acuerdo con estas Directrices, podrían diseñarse formatos sencillos para velar por la eficacia y la conveniencia a fin de que sea posible presentar informes sobre cuestiones concretas relativas a la aplicación. En este sentido, las Secretarías convencionales podrían consolidar las respuestas recibidas y la presentación de esos informes podría facilitar la evaluación del cumplimiento mediante la información recogida⁶¹.

⁵⁹ En este sentido, los tratados internacionales sobre protección ambiental suelen contener, al respecto, una disposición genérica, como la contenida en el artículo XXII de la Convención regional para la conservación ambiental del Mar Rojo y el Golfo de Adén, de 14 de febrero de 1982. Esta disposición, como en muchos otros casos establece que: “Las Partes contratantes presentarán a la Secretaría General los informes sobre las medidas adoptadas para dar aplicación a la presente Convención y a sus protocolos, en la forma y intervalos que determine el Consejo”. Por lo tanto, el texto convencional no determina ni la frecuencia ni los contenidos de estos informes, al menos con la precisión necesaria requerida para obtener el cumplimiento de esta obligación de informar. También, el artículo 23 de la Convención para la protección, gestión y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la región este de África, de 21 de junio de 1985; el artículo 19 de la Convención para la protección de los recursos y medio ambiente naturales de la Región del Pacífico Sur, de 24 de noviembre de 1986.

⁶⁰ La Decisión I/8 sobre los requisitos de los informes, adoptada en la Primera Reunión de las Partes del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, *cit. supra*, incorpora un formato estándar para los informes estatales, como estructura útil para organizar la información recibida y facilitar la incorporación de los datos más importante a una base de datos y poder así efectuar una actividad comparativa entre los diferentes informes. En el Anexo de esta Decisión se adjunta el formato de informe y consiste en: una primera parte, donde constan los datos del Estado Parte, la autoridad o institución nacional de referencia y la dirección; una segunda parte, donde se requiere una información-resumen sobre el proceso seguido para la elaboración del informe, las autoridades públicas consultadas, la participación pública en la elaboración del informe y cualquier circunstancia particular relevante que haya podido constituir un obstáculo en la aplicación de la Convención (por ejemplo, si el Estado tiene una estructura descentralizada); otra parte (artículo 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9) se pide unas listas indicativas de las medidas legislativas o de otra naturaleza que se hayan adoptado con el fin de proceder a la aplicación de las disposiciones generales de la Convención, disposiciones sobre acceso a la información, sobre difusión de la información, sobre participación pública y de su promoción, acceso a la justicia; una descripción de los obstáculos presentes en la aplicación, información sobre la aplicación práctica de estas medidas adoptadas y las direcciones de Internet existentes al respecto; y una última parte, donde se propone efectuar comentarios generales en relación con los objetivos convencionales. *Vid. cit. supra*.

⁶¹ *Vid.* Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, Primer Período de Sesiones, Nairobi, 22 a 26 de octubre de 2001, en UNEP(DEPI)/MEAs/WG.1/2, de 20 de septiembre de 2001.

Para que esta información pueda ser de utilidad al órgano control correspondiente es necesario que su redacción sea clara y uniforme. Para asegurar esta uniformidad entre los diferentes informes estatales, teniendo en cuenta la imprecisión convencional, corresponde a la Conferencia de las Partes determinar las formalidades y las directrices orientativas de realización del informe⁶². Estas directrices ayudan a delimitar la obligación de informar y a uniformizar el proceso de control, mejorando la elaboración de estos informes y la eficacia este mecanismo de control. Por lo tanto, el órgano de control internacional, generalmente, la Conferencia de las Partes, no sólo establece los plazos de presentación de los informes⁶³, sino también el criterio o los criterios que deben ser seguidos en la redacción del informe, proporcionando un formulario al que las Parte deberán atenerse.

En estos informes los Estados Partes deben facilitar, generalmente, una descripción de las estrategias que hayan adoptado de acuerdo con las disposiciones convencionales, así como cualquier información pertinente sobre su aplicación⁶⁴. La información general sobre la aplicación contendrá, generalmente, los siguientes datos: las medidas legales, reglamentarias o de otra índole que adopten para la aplicación de las disposiciones convencionales y de las decisiones y recomendaciones que se adopten en virtud de éstas, incluidas las medidas particulares tomadas para prevenir y castigar las acciones que contravengan dichas

⁶² En el ámbito del Protocolo de Montreal se adoptó formularios tipo destinados a la estandarización de los informes estatales. *Vid.* la Decisión III/9 sobre el “Manuel concernant le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d’ozone, 3ème ed., Secrétariat de l’ozone, 1993. La adopción de este tipo de formularios para la realización de informes permite al órgano de control tener un instrumento útil y eficaz, facilitando su actividad de control, mejorando su rapidez, precisión y comparabilidad. También, se han adoptado directrices en el ámbito de la Convención sobre la diversidad biológica de 1992, “Directrices proposées pour l’établissement des rapports nationaux sur l’application de l’article 6”, *vid.* UNEP/CBD/COP/2/1; también, en la Convención sobre cambio climático, de 1992, *vid.* FCCC/SBSTA/1996/9.

⁶³ Por ejemplo, el artículo 26 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992 establece que la Conferencia de las Partes determinará con qué periodicidad deberán presentarse los informes estatales.

⁶⁴ En todo caso, en cada texto convencional se establece cual debe ser el objeto preciso de información, por ejemplo, la Convención de París de 1974 sobre la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, requiere que las Partes comuniquen los resultados del control de los niveles de contaminación marina y la eficacia de las medidas que se han adoptado para reducirlos (artículos 11 y 17). También la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 establece la comunicación de información relativa a la evaluación de impacto ambiental (artículo 206). La Convención de Basilea sobre el control transfronterizo de desechos peligrosos requiere un informe anual sobre todos los aspectos relativos al comercio transfronterizo y su eliminación y sobre aquellas cuestiones que la Conferencia de las Partes considere relevante (artículo 13). También el artículo 8 de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres de 1973 requiere a las Partes de mantener los niveles de comercio de las especies e informar sobre el número y clase de permisos concedidos. Mientras que la Convención sobre la contaminación marina de 1973 requiere informes a las autoridades nacionales sobre las violaciones y los incidentes con sustancias peligrosas.

disposiciones⁶⁵. También los informes estatales se referirán a la efectividad de las medidas de aplicación y los problemas surgidos en la aplicación de estas medidas⁶⁶. Respecto a las informaciones específicas de aplicación se incluirán, según los casos, datos sobre: la adopción de determinadas restricciones a la importación⁶⁷; las infracciones cometidas por personas sometidas a su jurisdicción⁶⁸ y las sanciones impuestas⁶⁹; los inventarios y estadísticas sobre sus recursos naturales y culturales, de acuerdo con las disposiciones convencionales⁷⁰; información estadística sobre producción, importación y exportación⁷¹; información sobre la concesión de permisos o autorizaciones⁷², incluyendo los criterios⁷³; las emisiones y vertidos de determinadas sustancias o materiales y sus consecuencias⁷⁴; información científica⁷⁵; decisiones adoptadas por las autoridades nacionales⁷⁶; y la existencia de determinadas situaciones o hechos⁷⁷.

⁶⁵ En las Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, *cit. supra*, p. 8, se establece que los informes nacionales deberían, *inter alia*, incluir la siguiente información: las medidas legislativas y administrativas adoptadas para la aplicación de las disposiciones convencionales; las medidas adoptadas para cooperar en la promoción de la asistencia técnica y financiera; y las medidas adoptadas para establecer o procurar infraestructuras nacionales e instituciones para la aplicación efectiva de los tratados internacionales en materia ambiental. Estas Directrices añaden la necesidad de que el cuestionario para la formalización de los informes permita a los Estados Parte comunicar cualquier otra medida relevante para la aplicación de los tratados internacionales en materia ambiental diferente de las requeridas en dicho cuestionario.

⁶⁶ *Vid.* por ejemplo, el artículo 22 del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste, de 22 de septiembre de 1992; también, el artículo 5 de la Convención sobre seguridad nuclear, de 20 de septiembre de 1994; o el artículo 26 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 5 de junio de 1992. Estas disposiciones establecen que las Partes presentarán informes sobre las medidas que hayan adoptado para la aplicación de las disposiciones convencionales y sobre la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos convencionales.

⁶⁷ Por ejemplo, el artículo VI.2.b) y c) de la Convención internacional sobre protección de las plantas, de 1951 y los artículos 4 y 13 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989.

⁶⁸ Por ejemplo, el artículo IX.4 de la Convención internacional sobre pesca de la ballena de 1946 y el artículo 4.3 del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques.

⁶⁹ *Vid.* el artículo VI.3 de la Convención sobre la contaminación por hidrocarburos de 1954.

⁷⁰ Por ejemplo, el artículo 11.1 de la Convención de 23 de noviembre de 1972 para la protección del Patrimonio mundial, cultural y natural; también, el artículo 27.1 y 2 del Convenio internacional de las maderas tropicales de 1983; o el artículo VI.2 de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979; el artículo 13 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; el artículo 7.a) y b) de la Convención sobre la diversidad biológica, de 1992 y el artículo 4.1.a) de la Convención sobre cambio climático, de 1992.

⁷¹ Por ejemplo, el artículo 7 del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987.

⁷² Por ejemplo, el artículo VIII (1), de la Convención internacional sobre la pesca de la ballena, de 1946.

⁷³ Por ejemplo, el artículo VI.4 de la Convención de Londres de 1972 sobre la prevención de la contaminación del mar resultante de la inmersión de los residuos, de 29 de diciembre 1972.

⁷⁴ Por ejemplo, el artículo 2.1 y 2 de la Convención sobre la contaminación química del Rin, de 1976; también, el artículo 3.5 de la Convención sobre la contaminación de cloruro del Rin, de 1976; el artículo 4 del Protocolo sobre emisiones de dióxido de azufre, de 1985; el artículo 8.1.a) del Protocolo sobre las emisiones de óxido de nitrógeno, de 1988; el artículo 7 del Protocolo de Montreal, sobre

Sobre la determinación de la periodicidad de presentación de informes, si bien muchos tratados lo especifican, en otros se traslada a una posterior determinación del órgano de control⁷⁸. La determinación de la frecuencia de informar resulta decisiva para la eficacia de la actividad de control. La frecuencia viene determinada en función de las necesidades de la convención⁷⁹, si bien, generalmente, se hace coincidir la entrega de los informes estatales con la reunión de la Conferencia de las Partes⁸⁰. Las informaciones exigidas así como la capacidad de los Estados de informar dentro del plazo de tiempo establecido para la presentación de los informes son elementos a tener en cuenta en el momento de valorar el cumplimiento de la obligación de informar y de las demás obligaciones

determinadas sustancias que agotan la capa de ozono, tal y como se enmendó en 1990; o el artículo 12.1 de la Convención sobre cambio climático, de 1992.

⁷⁵ Por ejemplo, el artículo VIII.3 de la Convención internacional sobre la pesca de la ballena, de 1946.

⁷⁶ Por ejemplo, el artículo 13.2.c) y d) de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 marzo 1989.

⁷⁷ En este sentido, se puede requerir información sobre la existencia de determinadas actividades peligrosas, como es el caso del artículo 13.a)-e) de la Convención suplementaria de Bruselas sobre las plantas de energía nuclear, de 1963; o sobre el tránsito de sustancias peligrosas, como lo prevé el artículo 4.5 de la Convención sobre la protección física de material nuclear, 1980; o sobre la adopción de acciones en caso de accidente contaminante, como establece el artículo 8 del Acuerdo de Bonn de 1969; o sobre el vertido de determinadas sustancias sobre el medio ambiente, como el artículo 11 de la Convención de Oslo de 1972, para la prevención de la contaminación marina promovida por vertidos desde buques y aeronaves; o sobre el vertido de sustancias residuales, como el artículo 13.1 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989; sobre vertidos ilegales, como prevé el artículo 15.2 de la Convención de Oslo de 1972, para la prevención de la contaminación marina; o sobre la adopción de medidas de conservación de stocks de pesca, como establece el artículo III.1.c).iii de la Convención de 1952 sobre la pesca en el norte del Océano Pacífico; *etc.*

⁷⁸ Las Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, *cit. supra*, pp. 7 y 8, establece que la frecuencia de sumisión de informes debería ser óptima y realista, con el fin de asegurar que la información más relevante y necesaria se proporcione con puntualidad y de forma consistente a la secretaria convencional. El establecimiento de una periodicidad debe considerar la frecuencia en la que se facilitan los datos en el ámbito nacional y el período de tiempo necesario para su análisis. Por ejemplo, el artículo 26.1 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994. Este artículo establece la obligación de los Estados Parte de remitir informes sobre las medidas que haya adoptado en aplicación de la Convención de que la Conferencia los examine en sus períodos ordinarios de sesiones. La Conferencia de las Partes determinará los plazos de presentación y el formato de dichos informes.

⁷⁹ Así, por ejemplo, los artículos 11 y 12 de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de 3 de marzo de 1973, establecen la presentación de un informe bianual para informar sobre la adopción de medidas legislativas para la aplicación de las disposiciones convencionales y otro informe anual para informar sobre las disposiciones relativas al comercio de especímenes protegidos. También la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional, particularmente, como hábitat de aves acuáticas, prevé la presentación de un informe anual sobre las obligaciones relativas al registro de Montreal y un informe trienal para el resto de obligaciones convencionales.

⁸⁰ La Conferencia de las Partes en la Convención de Viena sobre protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985, por ejemplo, se reúne cada dos años, de acuerdo con su reglamento interno (artículo 4 del Reglamento interno), este plazo coincide con la presentación de informes por los Estados, de acuerdo con la Decisión de la Conferencia de las Partes I/2.

materiales⁸¹. La frecuencia de presentación de informes permite realizar una evaluación global y continuada de la aplicación de las disposiciones convencionales o poner en conocimiento la adopción de determinada normativa nacional de aplicación de estas disposiciones.

La siguiente fase consiste en la presentación a la Conferencia de las Partes, a través de la Secretaría convencional, de estos informes sobre las medidas que se han adoptado en aplicación de las disposiciones convencionales para que la Conferencia los examine en sus períodos ordinarios de sesiones⁸². La Secretaría tiene la misión de recabar estos informes y de reclamar información adicional necesaria para proceder a la revisión sobre su adecuación con las obligaciones convencionales⁸³.

El examen de los informes estatales lo realiza uno o más órganos internacionales⁸⁴ a través de los cuales se identifican eventuales violaciones de la norma sometida a control, pudiendo adoptar a tales efectos, actos de diversa naturaleza, pero que suelen asumir el carácter de recomendación, dirigida a solicitar al Estado responsable el cese o remedio de la infracción constatada. En las “Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se establece la posibilidad de establecer un mecanismo para informar del

⁸¹ En este sentido, el artículo 12.7 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992, establece que la Conferencia de las Partes prestará asistencia técnica y financiera a las Partes que son países en desarrollo, a petición de ellas, a efectos de recopilar y presentar la información requerida, así como de determinar las necesidades técnicas y financieras asociadas con los proyectos propuestos. Esta asistencia en la presentación de informes también podrá ser proporcionada por otras Partes, por organizaciones internacionales competentes y por la Secretaría, según proceda.

⁸² *Vid.* por ejemplo, el artículo 26.1 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994; o el artículo 13.3 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989.

⁸³ Así, por ejemplo, el artículo XII de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres de 1973 establece que la Secretaría de la Convención será asumida por el Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y que tendrá como función principal el estudio de los informes periódicos de las Partes en relación con el estado de aplicación de la Convención. En este estudio el Director puede reclamar la información adicional que estime oportuna para asegurar la aplicación de la Convención. Además, podrá llamar la atención de las Partes en relación con cualquier aspecto relativo a los objetivos de la Convención. También, de forma parecida se refiere el artículo XVI de la Convención Africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales de 1968.

⁸⁴ En las Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, *cit. supra*, p. 9, se establece que para la promoción de un control de calidad y validación de la información presentada debe permitirse el acceso y proporcionar la información presentada al público en general a través de la publicación en una página web, a menos que existan problemas de confidencialidad; y establecer y usar instituciones y procedimientos especializados para la evaluación de la información, sobre todo cuando se trata de datos técnicos. Las instituciones convencionales deben asegurar que la información presentada a través de estos informes se compile y distribuya apropiadamente mediante un formato sencillo.

incumplimiento y que las Partes puedan establecer un sistema para la revisión oportuna de esos informes⁸⁵.

El sistema de informes como mecanismo de control presenta la característica de no tener carácter contencioso: es decir, el control viene desarrollado por el órgano internacional de forma unilateral, sin que en su actuación participe, directamente, el Estado sometido al control, más allá de la expresión de su propia valoración contenida en el informe y a no ser que sea requerida para ampliar la información. La ausencia de cualquier carácter contradictorio, junto con el hecho de que el Estado objeto de control no tenga la posibilidad de expresar su propio juicio en oposición de la argumentación sostenida por el órgano de control, titular de un interés contrapuesto, sobre la conformidad o no del comportamiento del Estado en cuestión con el parámetro normativo, son esencialmente justificados a través de la estructura establecida por este procedimiento, puesto que en ningún momento se plantea una controversia entre dos Partes, porque el examen del órgano de control tiene, coherentemente, carácter unilateral.

No se permite la participación del Estado objeto de control, mediante la alegación en su defensa en el transcurso del procedimiento, para expresar su propia opinión y eventual defensa o contestación a la valoración realizada por el órgano de control, esencialmente, por dos razones. En primer lugar, este mecanismo basado en el examen de los informes estatales funciona, contemporáneamente, con relación a otros Estados: cada órgano encargado del control debe examinar, a la vez, todos los informes de todos los Estados Parte en el tratado, cuya aplicación se intenta analizar a través de estos informes. Si en el transcurso del procedimiento de control, se permitiera la posibilidad de que algún Estado autor de los informes hacer valer eventuales objeciones y alegaciones de defensa, con el fin de rebatir los argumentos del órgano de control, entonces la fluidez del mecanismo de control se vería afectada. En segundo lugar, otra razón que justifica la ausencia de debate entre el Estado sometido a este procedimiento de control y el órgano de control, consiste en que el punto de vista de cada Estado ha sido incorporado de forma preventiva, como consecuencia de la estructura y composición gubernamental del órgano de control, que pretende evitar el sacrificio de intereses estatales. En efecto, este órgano de control, generalmente, está compuesto por representantes estatales o compuesto por Estados e individuos, conjuntamente. La composición del órgano de control constituye, por lo tanto, una garantía para los Estados.

⁸⁵ Vid. Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit supra*.

El carácter permanente y sistemático del control, que da vida a este mecanismo, se contrapone con el inconveniente que la actividad del órgano internacional opera sobre la base de los datos proporcionados por los sujetos sometidos al control. Por este motivo, la interferencia del Estado en la evaluación que realiza el órgano de control de su informe entorpece la valoración independiente e imparcial de la constatación de posibles irregularidades entre el comportamiento observado y el parámetro normativo, al cual debe atenerse el Estado. Por lo tanto, el presupuesto esencial para un buen funcionamiento de este mecanismo es siempre la buena fe de los Estados que deben someterse a este sistema: la presencia de la buena fe es necesaria no sólo en el momento en el que se proporcionan los datos al órgano de control para su posterior evaluación, sino también de forma sucesiva, en el resultado obtenido por dicho órgano consistente en la individualización de la violación o inobservancia del tratado, y también en la invitación realizada por el órgano de control para poner fin a la situación constitutiva de infracción o de poner remedio a la situación irregular.

La evaluación de los informes permite la apreciación del órgano de control de la aplicación y del cumplimiento de la convención por los Estados. Esta evaluación es tributaria no sólo de la capacidad técnica y jurídica de los órganos de control para juzgar los comportamientos de los Estados, sino también de la precisión de las obligaciones convencionales. Las consecuencias jurídicas y políticas que pueden derivarse de esta apreciación pueden ser varias y, en ocasiones, de difícil determinación. Una posible consecuencia jurídica de esta evaluación sería la iniciación de los mecanismos de incumplimiento, después de que el órgano de control correspondiente hubiese emitido recomendaciones al Estado, posiblemente infractor, intentando la rectificación de la irregularidad. Otra posible consecuencia, más utilizada en el ámbito de la protección de los derechos humanos, y que ejerce una considerable presión política sobre los Estados, es la publicación de los informes. La publicidad de los informes tiene por objeto la comunicación de los resultados de la aplicación de un tratado por los Estados Parte de sus respectivas obligaciones convencionales⁸⁶ y permite la participación del público en general y de las organizaciones no gubernamentales. La transparencia que puede proporcionar esta publicación de los informes de aplicación viene

⁸⁶ En algunos casos, la publicidad de los informes puede constituir el único medio de presión posible para reaccionar frente a determinadas irregularidades observadas en el comportamiento de los Estados Parte a través de los informes. Como es el caso de la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, de 23 de junio de 1979. En el artículo 12.10 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992, prevé la posibilidad de que la Secretaría convencional haga públicas las comunicaciones de las Partes en el momento en que sean presentadas a la Conferencia de las Partes.

limitada por la confidencialidad de determinados datos expresamente establecidos en el tratado y que se han analizado anteriormente. Esta confidencialidad se encuentra sobre todo en convenciones de contenido industrial y comercial puede obligar al órgano de control a ocultar, antes de hacer público cualquier informe, determinados datos⁸⁷. Respetando esta última exigencia, los órganos de control pueden recurrir a la publicación de dos formas. Una de ellas puede consistir en la elaboración, por el órgano de control, de un informe “resumen” del conjunto de informes presentados por los Estados, que proporcionará una visión global del estado de aplicación del tratado internacional medioambiental de que se trate; otra forma, consiste en publicar los informes nacionales presentados al órgano de control. Este último sistema de publicación permite examinar, Estado por Estado, el grado de aplicación observado. En muchos casos, para evitar la falta de detalle en el primer sistema y la falta de visión global en el segundo, se ha optado por un sistema intermedio, es decir, optar por la publicación de un informe- resumen y la publicación de los respectivos informes estatales⁸⁸.

Otro posible método de publicidad es a través de la elaboración, por parte del órgano de control, de unas listas nominativas designando a los Estados que hayan respetado, totalmente o parcialmente, la aplicación de las disposiciones convencionales. Este sistema ha sido utilizado por la Secretaría convencional del Convenio de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres, de 1973. La cual no solamente elabora un informe anual resumen de los respectivos informes nacionales, sino que también hace pública una lista nominativa de los Estados que no han aplicado correctamente las correspondientes disposiciones convencionales⁸⁹.

Estos métodos de publicidad a disposición del órgano de control pueden ir acompañados de recomendaciones que pueda adoptar este órgano antes una determinada irregularidad en la aplicación de las disposiciones convencionales. Estas recomendaciones pueden ser particulares o individualizadas, es decir,

⁸⁷ Por ejemplo, el artículo 8.8 de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres de 1973, establece que la información contenida en los informes periódicos de los Estados estará disponible al público cuando así lo permita la legislación vigente de la Parte interesada. También, el artículo 12.9 de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992 que establece que “La información que reciba la Secretaría y que esté catalogada como confidencial por la Parte que la presenta, de conformidad con los criterios que establecerá la Conferencia de las Partes, será compilada por la Secretaría de manera que se proteja su carácter confidencial, antes de ponerla a disposición de alguno de los órganos que participen en la transmisión y el examen de la información”.

⁸⁸ Por ejemplo, en el caso del Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987, en los artículos 12.c) y *vid.* doc. UNEP.OzL.Pro.6/5.

⁸⁹ *Vid.* LAMBERT, M. L., *Efficacité et limites de l'application du droit de l'environnement au niveau international, communautaire et national à travers l'exemple de la CITES*, SRETIE, 1991, pp. 78 y ss.

dirigidas a los Estados infractores; o bien recomendaciones generales, dirigidas a todos los Estados Parte en su conjunto⁹⁰.

Es necesario apuntar, no obstante, que no todos los tratados internacionales establecen un sistema de informes como constitutivo de un procedimiento de control. Alguno, de hecho, se limita a prever el envío de informes a mero título informativo, con el fin de remitirlos a los órganos internacionales competentes para que establezcan la orientación seguida por cada Estado en orden a la observancia de determinadas reglas internacionales y sin que estos órganos estén dotados de un poder de pesquisa o de revelación de una eventual irregularidad en el comportamiento de los Estados a través de los informes y con relación a una norma internacional de referencia⁹¹. Con este mecanismo, se procede a la redacción, por parte del órgano internacional competente, de un informe general que recopila toda la información recibida por los Estados, con el fin de adoptar eventuales recomendaciones de carácter general, repercutiendo en todos los Estados autores de los informes periódicos y conteniendo una invitación general o una orientación determinada del órgano y que los Estados deben observar en la aplicación de la norma objeto del informe. Este sistema de información a veces ha desembocado en un sistema constitutivo de un verdadero mecanismo de control⁹².

⁹⁰ Esta facultad de adopción de recomendaciones no siempre se prevé de forma expresa en el texto de un tratado internacional medioambiental. Por ejemplo, el artículo XI.3.e) de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres de 1973, permite a la Conferencia de las Partes "...formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la presente Convención". También el artículo 11.4.j) del Protocolo de Montreal, de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, de manera imprecisa, otorga el poder a la Conferencia de las Partes de "examinar y adoptar toda medida suplementaria necesaria para conseguir los fines del presente Protocolo". También esta facultad de recomendación no siempre se atribuye al órgano plenario de una convención, es decir, a la Conferencia de las Partes, sino que en determinadas convenciones este poder también puede estar atribuido a la Secretaría convencional, como es el caso del artículo XII.2.h) de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres de 1973, que establece que la Secretaría puede "formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la presente Convención, incluyendo el intercambio de información de naturaleza científica o técnica". También tiene atribuido este poder de recomendación el Comité de aplicación del Protocolo de Montreal, de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, pero de forma restringida puesto que sus recomendaciones se dirigen a la Conferencia de las Partes.

⁹¹ Este es el caso, por ejemplo, de los artículos XII y XIII de la Convención internacional para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 12 de mayo de 1954, enmendado en 1962, o también el Convenio de Londres, de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, cuyo artículo 6, punto cuarto establece que cada Parte contratante comunicará a la Organización y, cuando proceda a las demás Partes, directamente o a través de una Secretaría, la información relativa a los registros, la vigilancia y control que lleven a cabo las autoridades estatales y los criterios, medidas y requisitos adicionales que se adopten. El procedimiento a seguir y la naturaleza de estos informes, de acuerdo con este artículo, serán acordados por las Partes mediante consulta.

⁹² Esta transmisión, por parte de los Estados, de informes, con relación a la observancia de una determinada obligación ha sido prevista en un primer momento a título, meramente, informativo. Posteriormente, la convergencia de múltiples factores, como la presión ejercida por el órgano internacional destinatario del informe estatal, ha transformado, progresivamente, la finalidad informativa en una finalidad de control.

Solamente en algunos casos los sistemas de informes han sido diseñados como un elemento integrado en un sistema comprensivo de cumplimiento, el cual puede derivar, como última consecuencia a medidas coercitivas del cumplimiento. De hecho, un gran número de convenciones recientes citan, expresamente, el informe como la técnica de control de la aplicación de la convención, mientras que las convenciones consideradas más antiguas contienen, simplemente, el recurso a un control periódico, sin precisar la forma que deberá tener. Por otra parte, y de forma más excepcional, en ausencia de cualquier referencia al principio de control, algunos tratados han desarrollado este mismo procedimiento. Naturalmente, corresponderá a la Conferencia de las Partes determinar el modo en el que se van a articular estos informes.

El control sistemático mediante el sistema de informes ha dado resultados bastante satisfactorios, en el sentido que han reflejado el comportamiento de las Partes en relación con esta obligación, como por ejemplo, negligencia, retrasos en la transmisión de informes o poca calidad de los datos proporcionados. Asimismo ha generado la infracción de la obligación de sumisión de informes a la institución internacional competente⁹³.

Cuando el Estado ratifica un tratado internacional acepta las reglas de control internacional y se somete a una obligación específica, pero a veces sobre la base de disposiciones del tratado bastante ambiguas (*soft obligations*). La obligación de sumisión de informes ha sido reforzada gracias a Convenciones recientes o por el derecho derivado de convenciones más antiguas⁹⁴.

⁹³ En 1995, durante la preparación de la Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal, la Secretaría preparó un informe que establecía que "...los informes revelan que la aplicación del Protocolo por aquellas Partes que han proporcionado determinados datos es muy satisfactoria. No obstante, sólo la mitad de las Partes, que debían haber informado en 1993, lo han hecho". *Vid.* U.N. Doc. UNEP/OzL.Pro/7/3, p. 2. En el ámbito del Protocolo de Montreal también, esta deficiencia en los informes derivó al establecimiento, en 1990, de un Grupo de Expertos *Ad Hoc* sobre Información de Datos. Este Grupo concluyó que las mayores deficiencias en la información de deben, principalmente, a: la falta de recursos financieros y técnicos; incapacidad científica; y confidencialidad de información. *Vid. ibidem*, p. 25. Sobre la base de estas observaciones, en 1991, se decide por parte de la Reunión de las Partes que los Estados en vías de desarrollo comuniquen a la Secretaría cualquier dificultad que surja en el momento de elaborar los informes, con el fin de proporcionar la asistencia necesaria. En el ámbito doctrinal, estas deficiencias se perciben no, precisamente, como obstáculos al control del cumplimiento de los tratados internacionales, sino como un proceso de aprendizaje que estimula el cumplimiento a través de los diferentes actores implicados. Estados, secretarías convencionales, organizaciones nacionales e internacionales. *Vid.* JACOBSON, BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", en SAND, P. H. (ed.), *Global Governance*, *cit. supra*, pp. 119 - 140.

⁹⁴ Por ejemplo, la Convención de Ramsar de 1971 y la Convención de Berna de 1979 sobre la protección de la vida salvaje y del medio ambiente natural. Sobre esta cuestión, *vid.* SACHARIEV, K., "Promoting compliance with international environmental legal standards: reflections on monitoring and reporting mechanisms", en *Yearbook of International Environmental Law*, 1991, pp. 31-52.

De hecho, actualmente la cuestión más importante no es tanto la sumisión de informes, sino sus efectos prácticos o jurídicos. Es decir, los informes sometidos no siempre permiten obtener una verdadera evaluación de la aplicación de los objetivos de una convención. En efecto, la cuestión de fondo radica en saber si los informes deben ser objeto de un examen crítico, o bien deben considerarse como un mero intercambio de información. El procedimiento de los informes puede dar lugar a las observaciones del órgano de control, de recomendaciones generales, pero, generalmente, estas consideraciones se derivarán a la Conferencia de las Partes para originar un “control entre las Partes” destinado a crear un clima de confianza (*soft control*).

La Convención sobre la contaminación atmosférica a larga distancia de 1979⁹⁵, el Primer Protocolo sobre la reducción de emisiones sulfúricas o sus flujos transfronterizos, de al menos un 30%, de 1987⁹⁶, así como el Protocolo referente al Control de emisiones de Óxido de Nitrógeno o de sus flujos transfronterizos de 1988⁹⁷, contienen sólo una obligación rudimentaria de los Estados Parte de realizar un informe anual, por ejemplo, sobre el nivel de las emisiones nacionales anuales de azufre y la base sobre la cual han sido calculadas. La Secretaría sintetiza la información y emite su informe anual. En este caso, no se tiene la posibilidad de reunir su propia información o de requerir información adicional de los Estados Parte.

Otros Tratados internacionales en materia medioambiental proporcionan sistemas más avanzados. En este sentido, por ejemplo, la Convención para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre de 1974⁹⁸ requiere a las partes informar a la Comisión sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para asegurar su adecuación con las disposiciones de esta Convención y comunicar los resultados del control de los niveles de contaminación marina y de la eficacia de las medidas adoptadas para reducirlos⁹⁹. Cada una de las Partes en la Convención puede solicitar las pertinentes consultas, las cuales pueden conducir a la conclusión del acuerdo de cooperación, cuando la contaminación marina de origen terrestre por sustancias no listadas en el Anexo A, Parte I, se sitúa en el territorio de alguna Parte contratante, perjudiquen sus intereses. Las Partes han

⁹⁵ Vid. *ILM* n.º. 18, 1979, pp. 1442 y ss.

⁹⁶ Vid. *ILM* n.º. 27, 1988, pp. 707 y ss.

⁹⁷ Vid. *ILM* n.º. 27, 1988, pp. 698 y ss.

⁹⁸ Vid. BURHENNE, W. E., (ed.), *International Environmental Law: Multilateral Treaties*, 8 volúmenes, Londres, 1996, pp. 974 y ss. Esta Convención fue enmendada en 1989 y sustituida por la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Nordeste Atlántico de 1992. Vid. *ibidem*, pp. 992 y ss.

⁹⁹ Vid. artículos 11, 12 y 17.

adoptado una limitación a la introducción de sustancias de la Parte II al mar, más que eliminar su vertido.

De acuerdo con la Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación de 1989¹⁰⁰, la Secretaría no tiene poder para proceder a una evaluación de la información recibida a través de los informes estatales sometidos¹⁰¹, si bien tiene que preparar su propio informe basado en la información recibida de los Estados Parte y puede asistir a las Partes, previa solicitud, en la identificación de casos de tráfico ilegal.

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora salvajes, de 3 de mayo de 1973¹⁰², establece un sistema a través del cual el cumplimiento de los Estados puede ser evaluado. La Secretaría tiene la función de estudiar los informes de las Partes y solicitar información adicional si así lo estima necesario para asegurar la aplicación de la Convención¹⁰³.

En algunos tratados, como por ejemplo, el Convenio de Helsinki sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, de 17 de marzo de 1992, existen ciertas limitaciones a la comunicación de información, es decir, que lo dispuesto en determinados tratados ambientales no afectará a los derechos ni a las obligaciones de las Partes de proteger la información relativa a los datos personales, el secreto industrial y comercial, incluida la propiedad intelectual o la seguridad nacional, de conformidad con sus leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o prácticas jurídicas aceptadas de carácter nacional y las normas internacionales aplicables. Si, no obstante, una Parte decide proporcionar este tipo de información protegida a otra Parte, la Parte que reciba dicha información protegida respetará la confidencialidad de la información recibida y las condiciones en las que se le haya proporcionado, y utilizará únicamente dicha información con los fines para los que haya sido proporcionada.

B) La vigilancia ambiental

La vigilancia ambiental (*monitoring*) constituye un segundo mecanismo de control sobre la aplicación de carácter rutinario. En esencia, se trata de una técnica de supervisión que representa la observación continuada, la medición y recopilación de información, principalmente, mediante mecanismos técnicos y a

¹⁰⁰ Vid. BURHENNE, W. E., (ed.), *International Environmental Law...*, op. cit., pp. 989 y ss.

¹⁰¹ Las obligaciones de informar son muy específicas, de acuerdo con el artículo 13, párrafo tercero.

¹⁰² Vid. *ILM*, n.º. 12, 1973, pp. 1088 y ss.

¹⁰³ Vid. artículo XII, párrafo 2. d).

largo plazo¹⁰⁴. El objetivo de este mecanismo es aportar información, con el fin de poder controlar y evaluar una determinada situación ambiental.

Los sistemas de vigilancia se han utilizado en diferentes áreas del Derecho internacional como en los tratados de control armamentístico o en tratados de protección de los derechos humanos con el objetivo de evaluar el cumplimiento. La utilización de este sistema se ha extendido al Derecho internacional del medio ambiente. En este sentido y desde la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, un sistema similar de informes se introdujo con el objetivo de controlar el cumplimiento con el Derecho internacional del medio ambiente¹⁰⁵.

Las “Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establecen que la vigilancia ambiental, conforme a lo dispuesto en un acuerdo ambiental multilateral, también puede utilizarse para evaluar el cumplimiento de un acuerdo, determinar los problemas relacionados con el cumplimiento e indicar soluciones. Al negociar las disposiciones de los acuerdos ambientales multilaterales relativas a la vigilancia, los Estados, de acuerdo con estas Directrices, podrían examinar las disposiciones relativas al cumplimiento que figuren en otros acuerdos ambientales multilaterales¹⁰⁶.

Generalmente estas observaciones sistemáticas son asumidas por las Partes de un tratado¹⁰⁷, las cuales se comprometen a iniciar investigaciones y evaluaciones científicas y a cooperar en su realización, directamente o por conducto de órganos internacionales competentes sobre todas las cuestiones que puedan tener incidencia sobre el objeto material de protección por el tratado

¹⁰⁴ Según VIGNES y FISCHER, en principio la observación, como acto más de supervisión que de verificación, es menos inquisitorio y más pasivo que, por ejemplo la inspección. VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, en VIGNES, D., FISCHER, G., *L’Inspection Internationale, op. cit.*, pp. 8-9.

¹⁰⁵ Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., “Law-Making and Law – Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference”, en *Umwelt Bundes Amt, Berichte 4/97*, Erich Schmidt Verlag, pp. 93 y ss. Estos autores distinguen entre el mero intercambio de información y los informes. También sobre esta cuestión, vid. BOTHE, “The Evaluation of Enforcement Measures in International Environmental Law”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, pp. 22 y ss.

¹⁰⁶ Vid. Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit. supra*.

¹⁰⁷ Por ejemplo, el artículo 6.1 del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques, establece que las Partes en el Convenio cooperarán en toda gestión que conduzca a la detección de las transgresiones y al cumplimiento de las disposiciones del Convenio haciendo uso de cualquier medida apropiada y practicable de detección y de vigilancia y control ambientales, así como de métodos adecuados de transmisión de información y acumulación de pruebas.

internacional ambiental¹⁰⁸. En este sentido, las Partes se suelen comprometer al fomento o establecimiento, según proceda, y directamente o por conducto de órganos internacionales competentes, de programas conjuntos o complementarios para las observaciones sistemáticas del sector ambiental de protección, así como la validación y la transmisión de los datos de observación e investigación a través de los centros mundiales de datos adecuados, en forma regular y oportuna.

Las Partes en un tratado tratarán de establecer estos mecanismos de vigilancia en estrecha colaboración con los organismos internacionales competentes y designarán las autoridades encargadas de la vigilancia dentro de las zonas bajo su jurisdicción nacional y participarán, en la medida en que sea factible, en arreglos internacionales para la vigilancia en las zonas situadas fuera de los límites de su jurisdicción nacional. Los resultados de este procedimiento de vigilancia se remitirán al órgano de control convencional¹⁰⁹. Conforme con los datos recibidos, el órgano convencional adopta recomendaciones como base de futuras estrategias para tratar una determinada situación ambiental. La primera utilización de los datos científicos y técnicos puede consistir en la adopción de estándares y no en el control del cumplimiento de los estándares¹¹⁰.

Así, por ejemplo, el Convenio de París, de 4 de junio de 1974, sobre prevención de la contaminación marina de origen terrestre establece que las Partes contratantes establecerán de forma progresiva y explotarán una red de observación

¹⁰⁸ Por ejemplo, el artículo 3 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985. Esta disposición, que se titula "Investigación y observaciones sistemáticas", establece que las Partes se comprometen a iniciar investigaciones y evaluaciones científicas sobre: los procesos físicos y químicos que puedan afectar a la capa de ozono; los efectos sobre la salud humana y otros efectos biológicos de cualquier modificación de la capa de ozono, en particular los ocasionados por modificaciones de las radiaciones solares ultravioleta que tienen una acción biológica (UV-B); la incidencia sobre el clima de cualquier modificación de la capa de ozono; los efectos de cualquier modificación de la capa de ozono y de la consiguiente modificación de las radiaciones UV-B sobre materiales naturales o sintéticos útiles para el ser humano; las sustancias, prácticas, procesos y actividades que puedan afectar a la capa de ozono y sus efectos acumulativos; las sustancias y tecnologías alternativas; y los asuntos socioeconómicos conexos.

¹⁰⁹ Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio de Barcelona, de 16 de febrero de 1976, de protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación. También el artículo XII, párrafo 2.c) del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, se refiere que la secretaria convencional puede llevar a cabo estudios científicos y técnicos que contribuyan a la aplicación del Convenio. Sobre la base de esta facultad, la Tercera Conferencia de las Partes estableció Comités Regionales para revisar el estatuto de las especies en cada región y realizar recomendaciones sobre si deben ser incluidas en los listados, o excluidas de los mismos (*Vid.* Resolución Conf. 3.20). De la misma manera, el artículo 22 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994 que regula que "... la Conferencia de las Partes puede requerir información a organizaciones nacionales e internacionales competentes con expertos destacados en la materia".

¹¹⁰ Aunque constituye una excepción, nada impide que los datos científicos y técnicos obtenidos sirvan para la verificación de los informes presentados por los Estados. Por ejemplo, el artículo 5.1 del Protocolo de Oslo sobre el azufre de 1994 prevé esta posibilidad.

permanente de parámetros que permita apreciar el nivel de la contaminación marina lo más rápidamente posible y verificar la eficacia de las medidas de reducción de la contaminación marina de origen terrestre adoptadas en aplicación del Convenio. A este título, las Partes Contratantes fijarán las modalidades prácticas de los programas de vigilancia sistemática y ocasional efectuados individual o conjuntamente¹¹¹. En este sentido, las Partes contratantes transmitirán a la Comisión convencional los resultados del control y de la vigilancia¹¹².

La Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979 regula, en su artículo 9, el Programa Cooperativo para la Vigilancia y Observación de la Transmisión a gran distancia de contaminantes en Europa¹¹³. Este Programa se dirige, básicamente, a la reducción de la ausencia de evidencia científica sobre los efectos derivados de los contaminantes atmosféricos más importantes.

En el ámbito del Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991 establece un análisis *a posteriori* que incluye, de manera particular, la vigilancia de la actividad y la determinación de cualquier impacto transfronterizo perjudicial. De esta manera si, al terminar el análisis la Parte emisora o la Parte afectada tuviera fundamentos para pensar que la actividad propuesta tiene un impacto transfronterizo perjudicial importante o si se descubrieran elementos que podrían generar un impacto semejante, dicha Parte avisará inmediatamente a la otra. Las Partes interesadas iniciarán entonces consultas acerca de las medidas que deberán tomarse para reducir el impacto o eliminarlo¹¹⁴. Este mecanismo de vigilancia se dirige a seguir de cerca el cumplimiento de las condiciones enunciadas en los textos que autorizan o aprueban la actividad y si las medidas correctivas son eficaces. También se dirige al examen de cualquier impacto que pueda afectar a la buena gestión de la actividad y a la verificación de la exactitud de las previsiones anteriores con el fin de que sirva de experiencia para actividades del mismo tipo en el futuro¹¹⁵.

¹¹¹ Vid. artículo 11.

¹¹² Vid. artículo 17 a).

¹¹³ Sobre esta cuestión consultar, GÜNDLING, L., "Multilateral Co-operation of States under the ECE-Convention on Long -Range Transboundary Air Pollution", en FLINTERMAN, C, KWIATKOWSKA, B., LAMMERS, J. (eds.), *Transboundary Air Pollution*, 1986, pp. 19 y ss.

¹¹⁴ Vid. artículo 7 del Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991.

¹¹⁵ Vid. Apéndice V del Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991.

III. MECANISMOS DE CONTROL OCASIONAL Y ESPECÍFICO EN LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La efectividad de un régimen internacional en materia ambiental con relación al cumplimiento depende de la posibilidad de un control eficaz sobre las respectivas actividades de los Estados Parte¹¹⁶. A estos efectos, se han establecido también una serie de mecanismos¹¹⁷ de control ocasional y específico que se manifiestan de forma compleja, en el sentido que no sólo se componen de la observación y la recepción de información por parte de los órganos de control, sino que estos están legitimados convencionalmente a proceder a determinadas actuaciones de verificación de la información.

Por lo tanto, a diferencia de los mecanismos integrados en la categoría anterior de control preventivo y rutinario, donde los órganos de control se manifestaban como simples receptores pasivos de información, en la presente categoría los órganos de control no sólo son receptores de la información, sino que además, a raíz de esta información, participan de forma activa en la actividad de control. Es decir, estos mecanismos de control ocasional se sirven de los mecanismos de control permanente para poder iniciar determinadas actuaciones encaminadas a determinar la veracidad de hechos, acciones u omisiones e inculpar a los Estados infractores. El protagonismo de los órganos convencionales de control es, por tanto, más intenso pudiendo incluso derivar en la imposición de determinadas respuestas a un incumplimiento.

Dentro de estos mecanismos de control ocasional se pueden distinguir entre: los mecanismos de control fáctico del cumplimiento, que engloban el control basado en la mera recepción de información y la actividad de verificación del órgano de control; y los mecanismos de control fáctico y jurídico del cumplimiento, que incluyen la recepción de información, la valoración y además, la posibilidad de respuesta al incumplimiento, como por ejemplo, la imposición de

¹¹⁶ Vid. LANG, W., "Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities", en *ZaöRV*, n.º. 56, 1996, pp. 685 y ss.; y también, JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project", en *Global Governance*, cit. *supra*, p. 120; LANG, W., "Peer Review" of Environmental Performances in International Organizations", en *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern, in Honour of his 80th Birthday*, p. 381; y SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. I, 1995, p. 141.

¹¹⁷ El artículo 61 del Proyecto *International Covenant on Environment and Development* de la IUCN de 1995, cit. *supra*, se refiere al cumplimiento y a los mecanismos de solución pacífica de controversias. Respecto al cumplimiento establece que "En el ámbito de los tratados internacionales de medio ambiente en los que se sea Parte o por otros medios, las Partes deberán mantener o promover el establecimiento de mecanismos institucionales o procedimentales para asistir y animar a los Estados a cumplir completamente con sus obligaciones y evitar las controversias ambientales. Estos procedimientos y

sanciones. En ambos casos, existe una participación activa del órgano de control, que comprende no sólo la observación y evaluación, sino que también puede adquirir función de comprobación y de rectificación, adquiriendo un carácter casi judicial.

En esta categoría de mecanismos se aprecia la novedad que introduce el Derecho internacional del medio ambiente a la institución del control internacional, en concreto, el surgimiento de procedimientos de incumplimiento. Esta proliferación de procedimientos no-confrontativos respondiendo a situaciones de incumplimiento tiene dos razones ya reiteradas anteriormente. Por una parte, estos nuevos procedimientos son los instrumentos más apropiados porque reflejan las diferentes razones por las cuales los Estados Parte no cumplen con sus cometidos, y por otra, son procedimientos flexibles que permiten a las Partes corregir su comportamiento infractor, a través de instrumentos asistenciales colaterales, sin que el incumplimiento trascienda fuera del ámbito convencional.

Las “Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, establecen algunas pautas sobre los mecanismos para abordar el incumplimiento. Al respecto, se recuerda que los Estados pueden considerar la conveniencia de incluir disposiciones relativas al incumplimiento en un acuerdo ambiental multilateral, teniendo en cuenta las obligaciones concretas contenidas en el acuerdo. Además se añaden una serie de consideraciones a tener en cuenta, como que la determinación del incumplimiento de una Parte con respecto a un acuerdo pueda formularla el órgano decisorio de dicho acuerdo; que los mecanismos sobre el incumplimiento podrían indicar posibles situaciones de incumplimiento en una etapa temprana, abordar las causas del incumplimiento o formular respuestas apropiadas con miras a corregir sin demora la situación de incumplimiento, ajustándose para satisfacer los diferentes requisitos de distintos casos de incumplimiento; que al fomentar, facilitar y velar por el cumplimiento, los mecanismos sobre el incumplimiento pueden ser no conflictivos e incluir salvaguardias de procedimiento para los involucrados en el caso. Además, los mecanismos sobre el incumplimiento, de acuerdo con estas Directrices, pueden facilitar un medio para fomentar la aplicación de las disposiciones del acuerdo y, por tanto, ser una buena medida para evitar las controversias¹¹⁸.

mecanismos deberían mejorar y complementar los requerimientos de informes y ser simples, transparentes y no contenciosos”.

¹¹⁸ Vid. Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit. supra*.

A) El control fáctico del cumplimiento

El control internacional puede llevar consigo una reacción en función de la manera en que un Estado cumpla con sus obligaciones o no. Ante esta situación, el órgano de control debe solicitar informaciones complementarias para alertar a la Parte infractora de su situación. En este sentido los mecanismos de control que se exponen a continuación se caracterizan por ser complementarios, puesto que refuerzan los mecanismos preventivos. Es decir, su desarrollo depende en gran medida de la activación de alguno de los controles preventivos, que suponen la evidencia de un comportamiento irregular persistente que no ha encontrado su rectificación. Estos mecanismos suponen una constatación fáctica de las informaciones recabadas por el órgano de control a través de los mecanismos de carácter continuado o rutinario. El desarrollo de estos mecanismos representa una intervención activa del órgano de control con la finalidad de comprobar y aportar certeza al estado de cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte en un tratado.

En estos casos, los procedimientos clásicos utilizados en la protección de los derechos humanos parecen trasladables al Derecho internacional del medio ambiente¹¹⁹.

1. La investigación de los hechos

La investigación podría definirse como el mecanismo que permite al órgano de control solicitar y recibir informaciones de terceros con el fin de esclarecer determinados hechos que afectan al cumplimiento de las disposiciones convencionales¹²⁰. Constituye un proceso de constatación o de determinación de la evidencia de una situación o hecho¹²¹.

¹¹⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* VALTICOS, N., “L’action des organisations internationales, le contrôle”, en DUPUY, R. J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, ACIDI, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 332-353.

¹²⁰ Según el Diccionario de BASDEVANT, la investigación o *enquête* se define como: “...un órgano internacional que confía a algunos de sus miembros, a una comisión o a determinadas personas designadas a tal efecto, con el fin de realizar la verificación de determinados hechos y de reunión de determinadas informaciones. (...) D.- Término que parte de la idea de una pesquisa y constatación de hechos, que toma pleno significado en el ámbito del artículo 34 de la Carta de Naciones Unidas, donde se designa un examen sobre todos los aspectos que conduzcan al Consejo de Seguridad a realizar una apreciación de las consecuencias que se derivan del resultado de dicho examen”. *Vid.* BASDEVANT, J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, ed. Librairie du Recueil Sirey, París, 1959, pp. 253-255. Por ejemplo, el artículo XIII.2 del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, establece que cuando la Secretaría convencional comunique a una Parte, la detección de alguna irregularidad en la aplicación de las disposiciones convencionales, la Parte afectada, a parte de proporcionar los datos complementarios y proponer medidas correctoras, podrá solicitar que se lleve a cabo una investigación con el fin de esclarecer esta irregularidad. De forma general, consultar a BOKANOWSKI, M., *Les Commissions*

Los objetivos generales del establecimiento de unos hechos mediante el desarrollo de una investigación son: en primer lugar, la creación de una base para la solución pacífica de controversias entre dos o más Estados¹²²; en segundo lugar, supervisar la ejecución de los tratados internacionales; y en tercer lugar, proporcionar la información necesaria para la adopción de decisiones en el ámbito internacional. De estos tres posibles propósitos de una investigación interesa, especialmente, la segunda: la investigación como mecanismo de garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales¹²³.

La investigación se presenta como un mecanismo de control con unas características determinadas, que la distinguen de la mera observación¹²⁴: en primer lugar, es un procedimiento de carácter preliminar, que tiene por objeto la búsqueda de hechos con el fin de establecer la convicción del órgano de control; en segundo lugar, se constituye como la simple verificación material de los

internationales d'enquête, París, 1908, pp. 11 y ss.; y POLITIS, N., "Les commissions internationales d'enquête", en *Revue Général de Droit International Public*, Tome XIX, 1912, pp. 149-188.

¹²¹ Vid. EPSTEIN, R. (ed.), *Law and Commercial Dictionary in Five Languages*, Éditions Techniques Juris-Classeurs, París, 1985, p. 639; también, LEURDIJK, J. H., "Fact-Finding: Its Place in International Law and International Politics", en *Nederlands Tijdschrift voor International Recht*, vol. 14, 1967, pp. 141-161.

¹²² El recurso a una comisión imparcial de determinación de los hechos es un método incorporado en varios tratados bilaterales y multilaterales, incluidos el Pacto de la Sociedad de Naciones, la Carta de Naciones Unidas y los instrumentos constitutivos de algunos organismos especializados y otras organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas. Debe tenerse en cuenta la Resolución 1967 (XVIII) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1963, titulada "Cuestión de los métodos de determinación de los hechos" y la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 46/58 (anexo), de 9 de diciembre de 1991.

¹²³ Las diferentes modalidades de investigación, como mecanismo de control del cumplimiento de las obligaciones internacionales, llevadas a cabo por los diferentes órganos de Naciones Unidas y sus agencias especializadas, como la Agencia Internacional para la Energía Atómica, se han incluido en un informe muy detallado del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los "Métodos para la determinación de los hechos en relación con la ejecución de los acuerdos internacionales", de 22 de abril de 1966. Vid. UN Doc. A/6228, AGNU (XXI), Anexos Vol. 2, Agenda ítem 87, pp. 1-21.

¹²⁴ La investigación ha experimentado un mayor desarrollo en el ámbito del mantenimiento de la paz y sobre todo, como medio de solución pacífica de controversias. Vid. SHORE, W. I., *Fact-Finding in the Maintenance of International Peace*, 1970; y ASHLEY ROACH, J., KRILL, F., "The International Fact-Finding Commission", en *International Review of the Red Cross*, vol. 281, 1991, pp. 167-210. El 31 de marzo de 1991, 21 Estados realizaron varias declaraciones reconociendo la competencia opcional de la Comisión Internacional de Investigación, de acuerdo con el artículo 90.2.a) del Protocolo Adicional I de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949. En materia de solución pacífica de controversias, BAR-YAAKOV, N., *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, 1974; BENSALAH, T., *L'enquête internationale dans le règlement des conflicts*, 1976; OELLERS-FRAHM, K., WÜHLER, N. (eds.), *Dispute Settlement in Public International Law, Texts and Materials*, 1984 y MARION, L., "Remarques sur l'échec d'un projet de réforme de l'enquête internationale", en *Revue Belge de Droit International*, vol. 11, 1975, pp. 475-524. También en el ámbito de los derechos humanos: RAMCHARAN, B. G. (ed.), *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, 1982.

hechos, y en tercer lugar es necesario el consentimiento previo del Estado sujeto a este control¹²⁵.

En efecto, en primer lugar, la investigación consiste en una fase preliminar según la cual el órgano de control, generalmente, la Secretaría convencional¹²⁶ dispone de un poder de recopilación de información suplementaria necesaria para formular las medidas más eficaces en cada caso. En segundo lugar, y a través de esta fase preliminar, el órgano de control realiza un tratamiento de la información y lleva a cabo una serie de pesquisas sobre determinados hechos acontecidos, en aras de evaluar y determinar las consecuencias de una determinada situación creada por estos hechos. La investigación, a diferencia de la observación, tiene como principal fin la pesquisa de la materialidad de los hechos y la propuesta de soluciones, en caso de detección de irregularidades¹²⁷. En tercer lugar, la investigación implica el consentimiento previo del Estado sujeto a este mecanismo de control, para poder llevar a cabo el control sobre determinados hechos¹²⁸.

A través del análisis de diferentes tratados internacionales en materia ambiental puede observarse la existencia de dos modelos de investigación: la investigación llevada a cabo por expertos o personas expresamente autorizados y la investigación a través de la constitución de una comisión de investigación. Y, en ocasiones, la investigación se convierte en una inspección¹²⁹.

La primera fórmula es bastante clásica en materia de conservación de suelos ya que se encuentra presente en la Convención de la UNESCO de 23 de noviembre de 1972 para la protección del Patrimonio mundial cultural y natural; o en la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, relativa a los humedales de importancia internacional particularmente como hábitats de aves acuáticas¹³⁰. Este

¹²⁵ Vid. PARTSCH, K. J., "Fact-finding and Inquiry", en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume I, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1992, pp. 343-345.

¹²⁶ Este es el caso, por ejemplo, del artículo XII.2.d) del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora, donde la Secretaría convencional se encarga de estudiar los informes estatales y de preparar informes anuales para las Partes.

¹²⁷ Vid. BEDJAOUI, M., "L'inspection internationale dans le cadre des opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix", en FISCHER, G., VIGNES, D., *L'inspection Internationale*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 42 y ss.

¹²⁸ El fundamento material de la investigación basado en la necesidad de que el Estado sujeto a investigación preste su consentimiento previo al ejercicio del control condiciona, considerablemente, su ejercicio. *Ibidem*, p. 43.

¹²⁹ Vid. PARTSCH, K. J., "Fact-finding and Inquiry", *cit. supra*, pp. 344 -345.

¹³⁰ Respeto a la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio mundial cultural y natural se establece en su artículo 11.2 que basándose en los inventarios presentados por los Estados Parte de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Convención, el Comité del Patrimonio Mundial establecerá, llevará al día y publicará, con el título de "Listas del Patrimonio Mundial", una lista de los bienes del patrimonio cultural y del patrimonio natural que considere que poseen un valor universal excepcional siguiendo los criterios que haya establecido. Por su parte, la Convención de

sistema de control permite verificar la información proporcionada por los respectivos informes estatales. En este sentido, la investigación es considerada como una operación de *fact-finding*, relacionada con el proceso global de preparación y examen de los informes de las Partes y marcada por una gran flexibilidad.

También se corresponde a este primer modelo de investigación, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de 3 de marzo de 1973 la cual establece, de forma genérica, que cuando cualquier Parte reciba una comunicación sobre cualquier especie incluida en los apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie o de que las disposiciones convencionales no se están aplicando eficazmente, ésta, a la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente, y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. De entre estas medidas, cuando la Parte considere que una investigación sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva. La información proporcionada por la Parte o emanada de una investigación será examinada por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente¹³¹. Asimismo, en el ámbito de la Convención sobre conservación y gestión de especies de pesca transzonales y altamente migratorias del oeste y centro del Océano Pacífico, de 5 de septiembre de 2000 se establece esta posibilidad¹³², es decir, cada Estado Parte debe, en la medida de lo posible, debe investigar, a través de las personas autorizadas, cualquier violación de las disposiciones convencionales producida bajo su jurisdicción y proporcionar los resultados de la misma a la Comisión convencional.

La segunda modalidad de investigación es el recurso a la investigación a través de una comisión de expertos independientes de las Partes, el cual resulta ser un modelo experimentado en el ámbito de la pesca y de la conservación de recursos pesqueros. En efecto, se puede hacer referencia a determinados organismos científicos internacionales, por ejemplo, los previstos por la

Ramsar de 1971, modificada por el Protocolo de enmienda de 3 de diciembre de 1982, establece en su artículo 8.2. b) que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza llevará la lista de los humedales de importancia internacional y recibirá de las Partes contratantes las informaciones relativas a las adiciones, extensiones, supresiones o disminuciones relativas a los humedales inscritos en la lista.

¹³¹ Esta posibilidad viene prevista en el artículo XIII relativo a las “Medidas internacionales” de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de 3 de marzo de 1973.

¹³² *Vid.* artículos 23.5 y 25.2.

Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976¹³³, la Convención de pesca del Atlántico Nordeste de 1978 y del Nordeste de 1980 o la Convención de Cambera de 20 de mayo de 1980 sobre la conservación de la fauna y flora marina de la Antártida. También en el ámbito de la Convención Internacional sobre la Pesca de la Ballena de 1946 se establece como órgano encargado de la investigación a un Comité de Científicos¹³⁴, en lugar de la Comisión Internacional de la Pesca de la Ballena.

Las fases de una investigación son: el inicio del procedimiento; la constitución y funcionamiento de la comisión de investigación; y el dictamen de la comisión. En la primera fase, el procedimiento puede iniciarse a través de un Estado contratante contra el comportamiento de otro; por la Secretaría convencional de oficio para esclarecer determinadas dudas sobre la información aportada por los Estados Parte; o por un Estado que decide someterse a una investigación para demostrar su incapacidad para dar cumplimiento a las obligaciones convencionales¹³⁵. Pero, generalmente, suele iniciarse por voluntad de las Partes. Así, en el caso del Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales de 17 de marzo de 1992 se establece la posibilidad de que las Partes, de común acuerdo, puedan recurrir a un mecanismo consultivo de su elección o a una comisión de investigación para recabar su dictamen¹³⁶. También, en el Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, se establece que las Partes requirentes notificarán a la Secretaría convencional que someterán a una comisión de investigación, constituida de acuerdo con las disposiciones del Apéndice IV del Convenio, la cuestión de determinar si una actividad propuesta es probable que tenga un impacto perjudicial transfronterizo importante.

El procedimiento previsto consiste en que la(s) Parte(s) requirente(s) notificará(n) a la Secretaría que somete una o más cuestiones a una comisión de investigación. En la notificación se hará constar el objeto de la investigación. La

¹³³ Vid. el artículo V y el Anexo a la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976.

¹³⁴ Este Comité se encarga de realizar recomendaciones a la Comisión Internacional de pesca de la Ballena en relación con las cuotas estimadas de pesca y a las moratorias. Vid. VICE, D., "Implementation of Biodiversity Treaties: Monitoring, Fact-Finding and Dispute Resolution", en SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999, pp. 143 y ss.

¹³⁵ Esta amplia gama de posibilidades para iniciar un mecanismo de investigación permite dar publicidad a un mayor número de posibles violaciones de las disposiciones convencionales y facilita, evidentemente, la tarea de control del órgano encargado de la investigación.

¹³⁶ Esta comisión de investigación se regula en el Anexo II de este Convenio.

Secretaría informará inmediatamente a todas las Partes en el convenio de esta solicitud de investigación. La comisión de investigación estará constituida por tres miembros. La Parte requirente y la otra parte en el procedimiento de investigación nombrarán cada una a un experto científico o técnico, y los dos expertos nombrados de esa manera designarán de común acuerdo a un tercer experto, que será el Presidente de la comisión de investigación. Este último no podrá ser un nacional de una de las Partes en el procedimiento de investigación, no podrá tener su residencia habitual en el territorio de una de esas Partes, no podrá estar al servicio de ninguna de ellas, ni haberse ocupado del asunto en ninguna otra calidad.

Si en los dos meses siguientes al nombramiento del segundo experto no hubiese sido designado el Presidente de la comisión de investigación, la Secretaria convencional¹³⁷, a petición de cualquiera de las dos Partes, designará al Presidente dentro de un nuevo plazo de dos meses. Si una de las Partes en el procedimiento de investigación no nombra un experto en el plazo de un mes a partir de la recepción de la notificación enviada por la Secretaría, la otra Parte podrá informar a la Secretaria, que designará al Presidente de la comisión de investigación dentro de un nuevo plazo de dos meses. Una vez designado, el Presidente de la comisión de investigación requerirá a la Parte que no hubiera nombrado un experto para que lo haga en el plazo de un mes. Si ésta no lo hiciera dentro de dicho plazo, el Presidente informará a la Secretaria, que procederá a este nombramiento dentro de un nuevo plazo de dos meses.

La comisión de investigación aprobará su propio reglamento interno y tomará todas las medidas oportunas para el ejercicio de sus funciones. Además, las Partes en el procedimiento de investigación facilitarán el trabajo de la comisión de investigación y, en particular, haciendo uso de todos los medios que tengan a su disposición: proporcionarán a la comisión de investigación todos los documentos, facilidades e informaciones pertinentes; permitirán a la comisión de investigación, en su caso, convocar y oír a testigos y expertos. Las Partes y los expertos protegerán el secreto de cualquier información que reciban a título confidencial durante las tareas de la comisión de investigación. Si una de las Partes en el procedimiento de investigación no comparece ante la comisión de investigación o se abstiene de exponer su postura, la otra Parte podrá solicitar de la comisión de investigación que prosiga el procedimiento y termine sus tareas. El hecho de que una Parte no comparezca o no exponga su postura no será obstáculo para la

¹³⁷ En el caso de estos dos Convenios, la Secretaría convencional se atribuye al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa.

prosecución y finalización de las tareas de la comisión de investigación. A menos que la comisión de investigación decida otra cosa atendiendo a las circunstancias particulares del caso, los gastos de la comisión de investigación, incluida la remuneración de sus miembros, serán sufragados a partes iguales por las Partes en el procedimiento. La comisión de investigación llevará un registro de todos sus gastos y presentará una relación final de los mismos a las Partes. Toda Parte que tenga algún interés de orden material en el objeto del procedimiento de investigación y que pueda verse afectada por el dictamen que recaiga en el asunto podrá intervenir en los procedimientos con el consentimiento de la comisión de investigación. Las decisiones de la comisión sobre cuestiones de procedimiento se tomarán por mayoría de sus miembros. El dictamen final de la comisión de investigación reflejará la opinión de la mayoría de sus miembros e incluirá cualquier opinión particular. La comisión de investigación presentará su dictamen definitivo dentro de dos meses siguientes a la fecha en que hubiese sido creada, a menos que considere necesario prorrogar este plazo por un período que no excederá de dos meses. El dictamen final de la comisión de investigación se basará en principios científicos aceptados. La comisión de investigación pondrá en conocimiento de las Partes en el procedimiento de investigación y de la Secretaría su dictamen definitivo¹³⁸.

La Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976 prevé que las Partes se comprometen a consultarse mutuamente en la solución de cualquier problema que surja en relación con los objetivos de la Convención o en aplicación de sus disposiciones¹³⁹. Para este fin se prevé un Comité Consultivo de Expertos¹⁴⁰, el cual se encargará de establecer las conclusiones fácticas pertinentes y de facilitar opiniones de expertos en relación con cualquier problema con relación con los objetivos de la Convención, que plantee el Estado Parte que solicite la convocatoria del Comité¹⁴¹. Cada Estado Parte, de acuerdo con el texto

¹³⁸ En el Convenio de Espoo sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991 se incluye, además, el Apéndice V sobre el “Análisis ‘*a posteriori*’”, el cual prevé seguir de cerca el cumplimiento de las condiciones enunciadas en los textos que autorizan o aprueban la actividad y si las medidas correctivas son eficaces. También se examinará cualquier impacto que pueda afectar a la buena gestión y para disipar las incertidumbres y se verificará la exactitud de las previsiones anteriores con el fin de que sirva de experiencia para actividades del mismo tipo en el futuro.

¹³⁹ Vid. el artículo V.1 de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976.

¹⁴⁰ Vid. el artículo V.2 de la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976.

¹⁴¹ Vid. el Anexo a la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, de 10 de diciembre de 1976.

convencional, puede designar a un experto para que preste sus servicios en dicho Comité. Este Comité transmitirá al Depositario un resumen de sus conclusiones fácticas, en el que se incorporarán todas las opiniones y todos los datos expuestos al Comité durante sus deliberaciones. El Depositario distribuirá el resumen entre todos los Estados Partes. Además aparte de la convocatoria de este Comité, cualquier Estado Parte en esta Convención que tenga motivos para creer que cualquier otro Estado Parte actúa en violación de las obligaciones derivadas de las disposiciones de la Convención, podrá presentar una denuncia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dicha denuncia deberá contener toda la información pertinente, así como todas las pruebas posibles que confirmen su fundamento. En este sentido, cada Estado Parte en la Convención se compromete a cooperar en cualquier investigación que pueda iniciar el Consejo de Seguridad, de conformidad con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, sobre la denuncia recibida por el Consejo. Este informará de los resultados de la investigación a los Estados Parte en la Convención. Además cada Estado Parte del Convenio se compromete a proveer u otorgar asistencia, de acuerdo con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, a cualquier Estado Parte que lo solicite, si el Consejo de Seguridad decide que dicha Parte ha sido dañada o puede ser dañada como resultado de la violación del Convenio.

2. La inspección ambiental

La inspección es una modalidad de control para lograr el respeto de una norma jurídica internacional por parte de sus destinatarios¹⁴². También ha sido definida como la “supervisión¹⁴³ o la observación llevada a cabo sobre el terreno, por personas investidas de funciones internacionales con la finalidad de verificar la conformidad de determinados actos, de situaciones, del ejercicio de competencias con las exigencias del ordenamiento jurídico internacional”¹⁴⁴.

¹⁴² Vid. SALMON, J. (DIR.), *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruylant/AUF, Bruselas, 2001, pp. 582-583.

¹⁴³ Según G. FISCHER, la supervisión difiere de la inspección porque se extiende a un dominio suplementario, pero que se constituye al mismo tiempo en un método de investigación más limitado, menos directo y menos nacionalizado que la inspección. Vid. FISCHER, G., “L’inspection et le contrôle des armaments”, en VIGNES, D., FISCHER, G., *L’Inspection Internationale*, op. cit., pp. 89-90. Desde el planteamiento de esta investigación se entiende que estos autores confunden la actividad o el concepto del control con los mecanismos de control. Es decir, la actividad de supervisión se realiza a través de los mecanismos de control como son la investigación o la inspección, por ejemplo.

¹⁴⁴ Vid. VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, en VIGNES, D., FISCHER, G., *L’Inspection Internationale*, op. cit., pp. 7-13. Estos autores completan la definición de la siguiente manera: “Es el examen sobre el sitio, profundo y activo, a través de medios diversos, practicado dentro del ámbito de un proceso continuo y duradero y en virtud de reglas convencionales precisas, sin que su ejercicio se supedita a la violación, ni a la sospecha de

La inspección es otro mecanismo de seguimiento reactivo, más eficaz que el anterior, en el sentido que la inspección permite controlar la información en la fuente, es decir, *in situ*¹⁴⁵, sobre la base de un carácter no confrontativo, sino cooperativo de comprobación del cumplimiento de determinadas disposiciones convencionales¹⁴⁶. El artículo 9 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional sobre “Procédures d’adoption et de Mise en oeuvre des règles en matière d’environnement” de 4 septiembre de 1997¹⁴⁷, se refiere a que este mecanismo está dirigido a verificar la conformidad del comportamiento de los Estados Partes a las medidas adoptadas por la Convención y anexos técnicos. Es decir, se dirige a comprobar la existencia de un posible incumplimiento¹⁴⁸, a través de un examen *in loco*¹⁴⁹, activo y profundo, llevado a cabo sobre la base de una norma específica de Derecho internacional convencional.

La inspección responde a la idea elemental según la cual se permite al órgano de control apreciar el comportamiento de un Estado a través de la información obtenida sobre el terreno donde se lleva a cabo la actividad del Estado. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo impersonal, ocasional, creado en virtud de un tratado o de un instrumento permanente¹⁵⁰. La inspección es,

violación de una disposición o de una norma internacional ni a la queja de un Estado, ni a la decisión de un órgano internacional. La inspección se dirige a la constatación de la conformidad de una situación, de operaciones, de actos respecto a las normas internacionales. Esta inspección se efectúa por una categoría especial de funcionarios que deben de disfrutar de una amplia libertad de acceso y de movimiento, así como de privilegios e inmunidades apropiados y que son llamados a reflejar sus constataciones en los informes que presentan a un órgano internacional, único competente para adoptar las conclusiones y medidas apropiadas”.

¹⁴⁵ En ocasiones, alguna disposición convencional se refiere al término “inspección”, pero en realidad se trata de un control indirecto. Por ejemplo, el Tratado de la Antártida, de 1 de diciembre de 1959 se refiere a la “inspección aérea” cuando en realidad se trata de una “observación aérea”. Vid. SZELL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, op. cit., pp. 97-109. Por ejemplo, en el ámbito del Protocolo de Montreal se admiten las inspecciones *in situ*, a condición de que el Estado inspeccionado manifieste su conformidad al respecto.

¹⁴⁶ VIGNES y FISCHER entienden que este mecanismo de la inspección se desarrolla, especialmente, en sistemas multilaterales, ya sea en el ámbito de tratados multilaterales o en el seno de organizaciones internacionales. Vid. VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, cit. supra, p. 7.

¹⁴⁷ Cit. supra.

¹⁴⁸ Vid. KISS, A. CH., “Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules”, op. cit., pp. 109 y ss.

¹⁴⁹ Vid. MONACO, R., “Dal Coordinamento al controllo nell’ordinamento internazionale”, en *Revue des Cahiers*, t. 1, 1968, pp. 365 y ss.

¹⁵⁰ Generalmente, el tratado especificará el ámbito, el objeto y las modalidades de inspección posibles. En este sentido, por ejemplo, el Tratado de la Antártida de 1 de diciembre de 1959 establece un sistema de inspección *in situ*, con un ámbito de aplicación previsto en el artículo 6 del Tratado, es decir, la aplicación se circunscribe a la región situada al sur de 60 grados, latitud Sur, incluyendo todas las plataformas glaciares. El artículo 7.1 se refiere al objeto de la inspección, es decir, debe atenerse a los objetivos del tratado y de hacer respetar sus disposiciones. En el párrafo 3 de este artículo 7 se establece que deben ser accesibles a la inspección todas las regiones de la Antártida, todas las estaciones o instalaciones, todo el material situado dentro de ellas, así como todos los buques y aeronaves que

realmente, un mecanismo excepcional porque comporta una intromisión directa de la soberanía del Estado, que conllevará la necesidad de obtener el consentimiento expreso del Estado sujeto al control para poder desarrollar este mecanismo, de manera que la colaboración estatal resulta imprescindible a estos efectos¹⁵¹. Evidentemente, ante la intromisión que, generalmente, genera este mecanismo de inspección en el espacio soberano, la publicidad y la transparencia¹⁵² son características primordiales, puesto que las actividades de los órganos internos y las informaciones facilitadas por los mismos se someten a la verificación del órgano internacional encargado de llevar a cabo el control a través de la inspección¹⁵³.

El ejercicio de la inspección supone la realización de una actividad ordinaria, en el sentido que se activa automáticamente sin necesidad de que exista una violación o la sospecha de la violación de una obligación o de una norma jurídica internacional, ni requiere una denuncia de algún Estado, ni una decisión formal previa adoptada por un órgano internacional¹⁵⁴. En todo caso, la inspección tiene por objeto la determinación de la conformidad de determinadas situaciones o de determinados actos jurídicos con la norma internacional de referencia¹⁵⁵.

La inspección se dirige a completar y a verificar los resultados obtenidos a través del ejercicio de otros mecanismos de control internacional, como la información obtenida a través de los informes estatales, cuyo valor depende, entre otros, del grado de eficacia y de perfeccionamiento de los mecanismos nacionales de control.

embarquen o desembarquen en la Antártida. Y, finalmente, la modalidad de inspección se regula en el artículo 7, respecto a la figura de los “observadores”.

¹⁵¹ Por ejemplo, el artículo 16 del Tratado de Méjico de 1967 sobre la prohibición de las armas nucleares en América Latina, que establece inspecciones especiales para casos determinados. Sobre esta cuestión, consultar a VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, *op. cit.*, pp. 12 y ss. De acuerdo con estos autores, la inspección para ser realmente eficaz debe basarse sobre el principio de libertad de acceso y de movimiento de los inspectores.

¹⁵² Por ejemplo, el artículo 26 de la Convención sobre la conservación y gestión de especies de peces transzonales y altamente migratorias en el Océano Pacífico Oeste y Central, de 2000, establece que todos los buques que se utilicen para el abordaje y la inspección de los buques pesqueros deberán estar claramente identificados como tales.

¹⁵³ En este sentido, la Convención internacional sobre la pesca de la ballena de 1946 y el Protocolo de 1991 al Tratado sobre la Antártida sobre la protección ambiental obliga a las Partes a comunicar los informes presentados por los inspectores nacionales sobre las infracciones detectadas.

¹⁵⁴ En el ámbito del control de armamentos nucleares, opera la inspección automática del OIEA, donde puede coexistir, en el caso de zonas desnuclearizadas con la inspección llevada a cabo por petición de un Estado o por decisión de un órgano internacional por existir una violación o una sospecha de violación. *Vid.* CCD/476, Anexo I, V.3.

¹⁵⁵ *Vid.* OETER, S., “Inspection in International Law. Monitoring compliance and the problem of implementation in international law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, p. 107.

La función de complementariedad con otros mecanismos de control, nacionales o internacionales, es notoria en relación con la investigación y con la sumisión de informes estatales. Por una parte, la inspección recupera la noción de investigación de los hechos, la cual tiene su origen en el marco de los procedimientos de solución pacífica de controversias internacionales, en tanto que “facilita la solución y el esclarecimiento, a través de un examen imparcial y concienzoso, de las cuestiones de hecho”¹⁵⁶. Por este motivo, la investigación ha pasado del dominio diplomático al dominio institucionalizado, al conservar su método, es decir, el esclarecimiento, sobre el terreno, de los hechos y su finalidad, la solución de los litigios. Este trasvase ha producido la conversión de la investigación en un mecanismo de control contencioso. Con esta conversión se obtiene la capacidad de conocer la realidad de una situación relevante para el ejercicio de la competencia del órgano de control, a través de la verificación sistemática de la ejecución de las obligaciones internacionales de los Estados. Entonces la investigación tiende a coincidir con la inspección sobre el terreno¹⁵⁷.

Por otra parte, el carácter común entre el control basado en el examen de los informes estatales y el control basado en el desarrollo de la inspección consiste en que el procedimiento no tiene una naturaleza contenciosa, es decir, no se basa en una controversia entre dos Partes ni comprende, institucionalmente, la posibilidad que el sujeto sometido a control participe de alguna manera en el procedimiento, con alegaciones contradictorias a la valoración del órgano de control. El control ejercido a través de la inspección presupone, por regla general, un *status* de sujeción y de pasividad del Estado, cuyo comportamiento se quiere investigar, respecto al órgano internacional o al Estado encargado de llevar a cabo la actividad de control. La razón de no hacer participar, activamente, el sujeto controlado en el procedimiento que se desarrolla, se debe a que esta participación es susceptible de afectar al ámbito del control, porque puede comportar cierta ralentización en la actividad de inspección, la cual requiere de especial celeridad procedimental para

¹⁵⁶ De acuerdo con los términos del artículo 9 de la Convención de La Haya de 1899. Sobre esta cuestión, *vid.* BENSALAH, T., *L'enquête internationale dans le règlement des conflits*, París, 1976. Según esta disposición, la verificación o la identificación de los hechos se limitan a la constatación de unos hechos y dejan a las Partes la libertad de apreciación y valoración de los mismos. También el artículo 34 de la Carta de Naciones Unidas establece que “El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

¹⁵⁷ Sin bien ambos mecanismos tienen características en común, hay también diferencias que deben observarse: la comprobación *in situ* no constituye una característica propia de la investigación; la investigación se relaciona con la solución pacífica de controversias; y su ejercicio es puntual, es decir, se realiza caso por caso, con un objetivo puntual adaptado a las necesidades del caso. *Vid.* VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, *op. cit.*, p. 8.

alcanzar su fin, es decir, la revelación de una eventual violación de una determinada norma internacional. Una posible participación permitida al Estado inspeccionado en el desarrollo del procedimiento es la posibilidad de que el órgano de control consienta que representantes del Estado sometido a inspección acompañen a los inspectores en el transcurso de la inspección¹⁵⁸.

La inspección, en tanto que mecanismo de control internacional, deja, generalmente, a los ordenamientos jurídicos nacionales la misión de organizar las actividades sometidas a control, pero también el órgano de control convencional puede optar por el establecimiento de este tipo de mecanismos y procedimientos de control sobre el cumplimiento¹⁵⁹.

La inspección presupone la obligación, dirigida a los Estados susceptibles de ser objeto de control, de consentir cualquier inspección del propio territorio y, en particular, de las instalaciones o lugares¹⁶⁰ que puedan aportar datos relevantes como el de determinar una eventual infracción cometida por este Estado. A esta obligación le corresponde el poder del órgano de control de enviar, en cualquier momento, al territorio susceptible de recibir los efectos del tratado, a los órganos encargados de desarrollar la inspección. En este sentido, es necesario observar que, en ocasiones, esta obligación de someterse a la actividad inspectora no está prevista, directamente, en la norma constitutiva del control, puesto que el ejercicio

¹⁵⁸ Esta es una posibilidad desarrollada, sobre todo, en el ámbito de la actividad de la OEIA. En este sentido, el artículo XII, párrafo 6 de su Estatuto y el artículo 11, letra c), de la Convención para el establecimiento de un control de seguridad en el campo de la energía nuclear establece que si el Estado interesado lo requiere, los inspectores designados por el ente de control sean acompañados por representantes de la autoridad del Estado, a condición pero que no suponga este hecho un retraso o cualquier otro obstáculo a la actividad inspectora. Es evidente que esta posibilidad contemplada en estos dos artículos no supone un poder por parte del órgano estatal de adoptar una posición activa o de colaborar en el ejercicio del control o de hacer valer la propia valoración en relación con el comportamiento objeto de verificar. Por otra parte, algunos tratados bilaterales sobre el uso pacífico de la energía nuclear prevén que la designación de los inspectores, por parte de cada Estado contratante, debe realizarse mediante consultas con la otra Parte y que además los inspectores puedan estar acompañados por representantes de la otra Parte contratante. *Vid.* por ejemplo, el artículo IV.1.e) del Acuerdo entre Canadá y Alemania de 11 de diciembre de 1957; también así lo establece el Acuerdo entre Canadá y Paquistán, de 14 de mayo de 1959 y el Acuerdo entre Canadá y Australia, de 4 de agosto de 1959; el artículo IV.1.d) del Acuerdo entre Canadá y Japón, de 2 de julio de 1959; el artículo VI. a. i) del Acuerdo entre Gran Bretaña e Italia, de 28 de diciembre de 1957 y el artículo V. a. ii) del Acuerdo entre Gran Bretaña y España, de 19 de enero de 1960. También el artículo 16 del Tratado de Méjico sobre la prohibición de armas nucleares en América Latina.

¹⁵⁹ Por ejemplo, el artículo 26 de la Convención sobre la conservación y gestión de especies de peces transzonales y altamente migratorias en el Océano Pacífico Oeste y Central, de 2000, establece que la Comisión convencional establecerá los procedimientos oportunos para proceder a una inspección de los buques pesqueros en alta mar.

¹⁶⁰ En el ámbito, por ejemplo, del artículo 5 del Convenio, de 2 de noviembre de 1973, sobre prevención de la contaminación por buques, se prevé la inspección de funcionarios de todo buque, mientras se halle en puertos o terminales mar adentro bajo jurisdicción de una Parte. Tal inspección se limitará a comprobar que hay a bordo un certificado válido, como lo exige el Convenio.

de inspección se encuentra subordinada al previo consentimiento del Estado, en cuyo territorio se va a llevar a cabo la actividad inspectora¹⁶¹.

El procedimiento de control en consideración consta, al menos en teoría, de dos fases: la actividad de inspección propiamente dicha y la redacción de un informe resultante de la inspección.

En la primera fase, la de inspección, propiamente dicha, consiste en que el órgano inspector, por propia iniciativa o mediante la solicitud de algún órgano o ente internacionales, efectúa una investigación *in loco* o sobre el terreno. La función inspectora se realiza por funcionarios internacionales dotados de una especialización adecuada. Estas personas deben poseer libertad de acceso *in loco* y de movimiento para el pleno desarrollo de sus funciones, incluso con ciertas garantías consistentes en privilegios e inmunidades de carácter funcional.

En la fase siguiente, este órgano de control emite un informe en el que establece las observaciones oportunas y las conclusiones, constatando la existencia de una situación que podría constituir un incumplimiento. Este informe se somete al examen de otro órgano o ente internacional, el cual puede adoptar el procedimiento más oportuno en relación con el Estado objeto de inspección¹⁶². En el informe no sólo se reflejará la actividad inspectora y la valoración consecuente sino también, si se estima oportuno, la recomendación de la adopción de determinadas medidas correctivas.

No resulta difícil observar que el control llevado a cabo a través de la inspección comporta una actividad sobre el Estado mucho más eficaz que el llevado a cabo a través del examen de los informes estatales. En efecto, a través de la inspección se consiente que el órgano de control verifique, directamente, sin la mediación del Estado controlado, si existe una posible discordancia entre la actuación de un Estado y el canon de valoración, al cual debe atenerse¹⁶³.

La inspección se efectúa, generalmente, por medio de una categoría particular de personal internacional, altamente especializado y que realiza su función de forma permanente¹⁶⁴. El reclutamiento de inspectores puede realizarse a

¹⁶¹ Por ejemplo, el artículo 5 y 6 del Reglamento de ejecución de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

¹⁶² Vid. FISCHER, G., VIGNES, D., *ibidem*, pp. 13 y ss.

¹⁶³ En este sentido, no debe olvidarse que la eficacia de este control depende del sistema en el cual se inserta y la importancia que los mismos Estados otorgan a esta obligación. De esta manera, un Estado siempre puede evitar el control inspectivo, lo que, por otra parte, demuestra la utilidad de que el control se realice antes de la renuncia del Estado interesado a la obligación de inspección a la cual se había sometido.

¹⁶⁴ En muchos casos, esta característica es más ideal que real puesto que en ocasiones, la inspección es ocasional o politizada, con la posibilidad de que la inspección se lleve a cabo por inspectores colegiados, representando diferentes tendencias o ideologías, así como la posibilidad de las inspecciones

través de la capacidad discrecional de los Estados, como sucede en los casos de las inspecciones recíprocas, donde los inspectores no ostentan un auténtico estatuto jurídico internacional¹⁶⁵. El inspector, en este caso, no es un funcionario internacional y no dispone de privilegios ni inmunidades internacionales, porque depende de la jurisdicción del Estado que lo ha nombrado. También se puede atribuir a los Estados la función de designar a los inspectores, ya sea a través de un tratado internacional, a través de la petición de otros Estados o a través de una decisión adoptada por una organización internacional. Entonces estos inspectores ostentan el estatuto jurídico internacional de funcionario, con los correspondientes privilegios e inmunidades. Por último, existe la posibilidad de que los inspectores sean designados, directamente, por un órgano internacional, ya sea para tratar un caso en particular, ya sea para llevar a cabo una función permanente¹⁶⁶. En esta inspección, la función es llevada a cabo por funcionarios internacionales designados a este efecto o por un cuerpo especial y especializado de funcionarios internacionales de dedicación exclusiva¹⁶⁷.

En cuanto a la posibilidad de que órganos internacionales, e incluso, órganos estatales¹⁶⁸ intervengan en esta actividad en el ámbito interno de un Estado es, evidentemente, restringida a determinados casos excepcionales¹⁶⁹ o, en ámbito ambiental, la inspección es utilizada en espacios fuera de la jurisdicción estatal. Como ejemplos paradigmáticos de la utilización del control por inspección en determinados espacios se pueden mencionar el artículo 7 del Tratado sobre la Antártida de 1959¹⁷⁰ y el artículo XII del Tratado sobre el uso pacífico del espacio

recíprocas o el ejercicio desequilibrado entre las Partes en el ámbito científico, económico, tecnológico o militar. *Vid.* VIGNES, D., FISCHER, G., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

¹⁶⁵ Este es el caso del Tratado de la Antártida, de 1 de diciembre de 1959.

¹⁶⁶ También existe el caso excepcional del nombramiento de observadores internacionales nombrados por una organización no gubernamental como, por ejemplo, el CICR.

¹⁶⁷ Un ejemplo de esta posibilidad, son los inspectores y expertos que pueden ser designados, en el ámbito de la Convención de la UNESCO para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 14 de mayo de 1954.

¹⁶⁸ Por ejemplo, los artículos VII-VIII del Tratado sobre la Antártida, de 1 de diciembre de 1959 o el artículo XII del Tratado sobre los principios que han de regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluidos la luna y otros cuerpos celestes, Londres, Moscú y Washington, 27 de enero de 1967.

¹⁶⁹ Por ejemplo, la aplicación de este mecanismo de control en determinadas situaciones bélicas, como el control previsto en el artículo 31 de la Convención de Ginebra de 1949 sobre la guerra marítima, o el artículo 126 de la Convención de Ginebra de 1949 sobre los prisioneros de guerra. O también la aplicación de este mecanismo de control en situaciones creadas en posterioridad a un conflicto bélico, por ejemplo, el Acuerdo de 1954 sobre Vietnam, Camboya y Laos, donde el control por inspección se realizaba a través de grupos de inspección dependientes de una comisión nacional.

¹⁷⁰ *Vid.* SIMMONDS, “The Antarctic Treaty, 1959”, en *Journal du droit international*, 1960, pp. 680-682.

ultraterrestre, de 27 de enero de 1967¹⁷¹. También el control por inspección se ha utilizado en relación con determinadas actividades, como la utilización de la energía nuclear que, por su importancia política y económica, no pueden someterse a otra forma de control más efectiva¹⁷².

En el ámbito de la protección ambiental, la actividad inspectora es llevada a cabo, en general, salvo alguna excepción, por los órganos estatales en sustitución de los órganos con capacidad internacional¹⁷³.

Respecto a la tipología, se puede hacer referencia a cuatro tipos de inspecciones que se contemplan en los acuerdos internacionales en materia ambiental: la inspección independiente, la inspección recíproca, la inspección con consentimiento y la inspección incluida en el procedimiento de incumplimiento. Este mecanismo de control llevado a cabo mediante inspección en el ámbito medioambiental será operativo, generalmente, o bien con el consentimiento del Estado sujeto a control o bien realizando la actividad inspectora en territorio no sometido a la jurisdicción estatal, por ejemplo, a actividad inspectora en alta mar.

En primer lugar, en relación con la inspección independiente, dos ejemplos positivos para el medio ambiente pueden ser el de las convenciones sobre la pesca y de las convenciones sobre conservación de recursos pesqueros¹⁷⁴. Por ejemplo, la Comisión Ballenera internacional, prevista en la Convención sobre la Pesca de la Ballena de 1946¹⁷⁵ es una clara precursora de este mecanismo de control¹⁷⁶. Antes

¹⁷¹ El artículo XII prevé la posibilidad de realizar verificaciones e inspecciones, que sobre la base de la reciprocidad, consistirán en que los Estados Parte realicen visitas a las instalaciones, equipos y vehículos espaciales por otros Estados Parte. *Vid.* POULANTZAS, N., "The Outer Space Treaty of Jan. 27, 1967; A Decisive Step towards Arms Control, Demilitarization of Outer Space and International Supervision", en *Revue Hellénique de Droit International*, 1967, pp. 66-83.

¹⁷² *Vid.* FISCHER, "Le système de contrôle au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique", en *Indian Yearbook of International Affairs*, 1957, pp. 112 y ss.; SIMSARIAN, "Inspection under the Antarctic Treaty and the AIEA", en *American Journal of International Law*, 1966, pp. 503-507; BUTLER (ed.), *Control over compliance with International Law*, Dordrecht, 1991, p. 31. En este sentido, el artículo 14.ii) de la Convención sobre seguridad nuclear, de 20 de septiembre de 1994 y el Tratado sobre no proliferación nuclear de 1968.

¹⁷³ En este sentido, la teoría de SCELLE del "desdoblamiento funcional" encuentra su aplicación práctica en este mecanismo. Sin embargo, según KOPELMANAS la característica principal de la inspección es la de ser una forma de control internacional llevada a cabo por un órgano independiente. *Vid.* KOPELMANAS, M. L., "Le contrôle international", en *RCADI*, vol. III, 1950. También, *vid.* KISS, A. CH., "Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules", en *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noordhoff, 1980, pp. 110 y ss.

¹⁷⁴ También en la Convención internacional sobre la pesca del Atlántico Nordeste de 1949 y el artículo 18 de la Convención de 1978 sobre la futura cooperación multilateral en la pesca en la zona del Atlántico Nordeste, se establecen disposiciones relativas a actividades de inspección recíproca, con la posterior información a una Comisión.

¹⁷⁵ Adoptada en Washington, el 2 de diciembre de 1946, 161 UNTS, p. 72.

¹⁷⁶ *Vid.* por ejemplo, el Anexo al Convenio internacional de 1946 sobre la pesca de la ballena, cuyo apartado V trata de la "Supervisión y control". La Convención fue adoptada, inicialmente, por quince Estados, cuya actividad principal era la pesca de la ballena, con el objetivo de proteger la industria

de 1972, cada Estado está obligado a mantener un cuerpo de inspectores navegando con los buques balleneros para supervisar las prácticas de sus buques nacionales¹⁷⁷. A partir de 1972, los Estados Parte adoptaron un “sistema de observadores internacionales” (“International Observers Scheme”), subrogado al sistema de inspección inicial, consistente en una serie de tratados bilaterales y trilaterales entre las naciones balleneras más importantes para el intercambio mutuo de observadores¹⁷⁸. Así los inspectores pueden realizar su cometido en los buques pesqueros e informar, posteriormente, a la Comisión sobre los resultados obtenidos. En concreto, este mecanismo de inspección opera de la siguiente manera: en cada buque factoría habrá por lo menos dos inspectores de pesca de la ballena con el fin de mantener una inspección las veinticuatro horas del día, quedando establecido que por lo menos uno de esos inspectores se hallará en cada ballenero que opere como buque factoría. Estos inspectores serán nombrados y remunerados por el Gobierno que tenga jurisdicción sobre el buque factoría¹⁷⁹. No es necesario nombrar inspectores en los barcos que, aparte del almacenamiento de productos, sean utilizados durante la temporada exclusivamente para la congelación o salazón de la carne y las entrañas de las ballenas destinadas a alimentos humanos o a la alimentación de los animales. En cada estación terrestre se mantendrá una inspección adecuada. Los inspectores que presten servicio en una estación terrestre serán nombrados y pagados por el Gobierno que tenga jurisdicción sobre la estación terrestre. Habrán de ser admitidos los observadores que los países miembros decidan situar en los buques factorías y estaciones terrestres o grupos de estaciones terrestres de otros países miembros. Los observadores serán nombrados por la Comisión Internacional de Pesca de la Ballena, que actuará por conducto de su Secretario, y serán remunerados por el

ballenero de los efectos de la sobre explotación del recurso. En sus inicios, la Comisión Ballenera no se centró en la protección de las especies, sino que se limitaba a proponer, con el fin de evitar los efectos derivados de la sobre explotación, medidas de salvaguardia frente al incumplimiento. Con el fin de garantizar la aplicación de las limitaciones de tamaño de ballenas sobre la base a la época estacional, se estableció un sistema de inspección nacional. *Vid.* ROSE, G., PALEOKRASSIS, G., “Compliance with International Environmental Obligations: A Case Study of the International Whaling Commission”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law, op. cit.*, 1996, pp. 149-150.

¹⁷⁷ Esta cuestión podía conllevar un determinado abuso por parte de estos Estados, induciendo a la presentación de informes o datos falsos provocando una aparente colisión entre los inspectores nacionales y los propietarios de los buques. *Vid.* OETER, S., “Inspection in International Law. Monitoring Compliance and the problem of implementation in international Law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, p. 153.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 154.

¹⁷⁹ Es decir, en este sistema de inspección, los inspectores son nombrados por los Estados miembros que deseen participar en este sistema sobre una base mutua. En la práctica esto se traduce en que los inspectores de naciones balleneras deben inspeccionar las operaciones de cada uno. *Vid.* BIRNIE, P., *International Regulation of Whaling*, Dobbs Ferry, Nueva York, 1985, p. 199.

Gobierno que los designe. El objetivo de la inspección será: comprobar si los arponeros y tripulaciones de los buques factoría, estaciones terrestres y balleneros son contratados en condiciones tales que su remuneración dependerá en medida considerable de factores como la especie, tamaño y rendimiento de las ballenas capturadas y no meramente del número de ballenas capturadas, sin recibir ninguna prima ni otra remuneración respecto a la captura de ballenas lactantes; medir las ballenas depositadas en la cubierta o en una plataforma después de ser retirado el cable de izada y el dispositivo de enganche, mediante una cinta graduada hecha con material inextensible; y registrar las medidas obtenidas redondeándolas a la cifra del pie o decímetro más próximo.

En segundo lugar, la evolución de los tratados multilaterales sobre pesca posteriores a 1974 ha cedido terreno a una inspección recíproca de los Estados Parte sobre la base conjunta seguida de un informe a la comisión multilateral de control instituida por un tratado¹⁸⁰. Por ejemplo, el Convenio sobre la futura cooperación multilateral en la pesca del Atlántico Noroeste, hecho en Ottawa, el 24 de octubre de 1978 establece en su artículo 18 que las Partes Contratantes acuerdan mantener en vigor y aplicar dentro de la Zona de Reglamentación un sistema de inspección internacional de acuerdo con el artículo 23 o conforme a las modificaciones introducidas por las medidas mencionadas en el párrafo 5 del artículo 11. En este ámbito de la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO/OPANO) se recurre a un “sistema conjunto de inspección” (“Joint Inspection Scheme”), que permite a los Estados Parte derechos recíprocos para el abordaje y la inspección de los buques pesqueros¹⁸¹. Este sistema incluye el derecho recíproco de subir a bordo e inspeccionar por las Partes Contratantes y la posibilidad para el Estado del pabellón de entablar acciones judiciales e imponer sanciones sobre la base de la prueba recogida en estas inspecciones a bordo. Un informe de las acciones judiciales y las sanciones impuestas será incluido en el estado anual mencionado en el artículo 17¹⁸².

¹⁸⁰ Este es el ejemplo de la Convención del Atlántico Nordeste de 1949, completada por su Protocolo de 1978. Sobre esta cuestión consultar BIRNIE, P., BOYLE, A. E, *International Law and the Environment*, *op. cit.*, pp. 167-168.

¹⁸¹ La NAFO/OPANO, la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste se trata de un organismo internacional encargado de gestionar las pesquerías en aguas internacionales frente a las costas de Canadá.

¹⁸² Una actividad similar es la que realiza la Comisión de la Pesca del Atlántico Nordeste (CPANE) regulada en el marco del Convenio sobre la futura cooperación multilateral en la pesca del Atlántico Nordeste, que entró en vigor el 17 de marzo de 1982. Este Convenio sustituía al primer Convenio sobre la pesca del Atlántico Nordeste de 1959 (en vigor desde 1963), creado para sustituir al de 1946 para la regulación de las dimensiones de las mallas de las redes de pesca y de los tamaños límites de los peces. El primer Convenio data de la época de entreguerras, en los años treinta, momento en que se organizaron diversas conferencias para examinar la cuestión de la explotación racional de los recursos pesqueros del

En el ámbito de protección del medio ambiente contemplado en el Tratado de la Antártida de 1959¹⁸³ y su Protocolo de 1991 se prevé una inspección obligatoria que tiene por objeto informar a la reunión de las Partes consultivas sobre una eventual infracción de las obligaciones convencionales¹⁸⁴. El origen de este sistema se sitúa más en el contexto del desarme, que en el contexto de protección ambiental. Con la inspección se pretendía controlar que las Partes en el Tratado no usaran las estaciones de investigación para fines militares y se estableció la verificación del cumplimiento, a través de equipos de inspectores nacionales designados por las Partes contratantes. Con posterioridad, el objetivo principal del control cambió en función del desarrollo de un mayor interés por las cuestiones ambientales que las de desarme¹⁸⁵.

De acuerdo con el artículo VII del Tratado Antártico, todas las áreas de la Antártida, incluyendo todas las estaciones, instalaciones y equipamientos dentro de estas áreas y los buques y aeronaves de carga y descarga de material o personal en

Atlántico Nordeste. El renacimiento actual de la CPANE se debe, sin embargo, a la retirada de los Estados miembros de la Comunidad como miembros individuales de la organización de 1963 y a la ampliación generalizada de los límites de explotación pesquera a 200 millas marinas en 1977. El objetivo principal de la CPANE es «promover la conservación y la utilización óptima de los recursos pesqueros del Atlántico Nordeste en un marco conforme al régimen de ampliación de la jurisdicción de los Estados costeros sobre la pesca y fomentar así la cooperación y las consultas internacionales respecto a dichos recursos». La CPANE es la organización encargada de recomendar medidas de gestión pesquera a las partes contratantes más allá de las zonas de sus jurisdicciones respectivas en materia de pesca, así como también, siempre que lo soliciten las partes afectadas, dentro de las zonas de su jurisdicción nacional. Con arreglo al régimen de control adoptado a través de dos recomendaciones en noviembre de 1998 y vigente desde el 1 de julio de 1999, cada una de las partes contratantes debe enviar a la Secretaría de la CPANE una relación de los buques autorizados a pescar especies reguladas por esta organización fuera de la jurisdicción de los caladeros nacionales. Más aún, cada semana deben comunicar a la Secretaría el número de buques que se encuentran efectivamente faenando en las aguas del Convenio y entregar informes precisos de capturas tanto en la zona regulada como en sus propias aguas. También se aplica un sistema de inspección en el mar, con inspección recíproca y seguimiento de las infracciones, así como el control en el puerto de todo buque de una parte no contratante.

¹⁸³ Hecho en Washington, el 1 de diciembre de 1959, 402 UNTS, p. 71. Sobre el sistema del Tratado antártico se puede consultar, entre otros: WOLFRUM, R. (ed.), *The Antartic Challenge*, vol. I, 1984; y FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Law for Antarctica*, 1987.

¹⁸⁴ El artículo VII del Tratado Antártico, de 1 de diciembre de 1959, establece lo siguiente: “1. Con el fin de promover los objetivos y asegurar la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, cada una de las Partes Contratantes, cuyos representantes estén facultados a participar en las reuniones a que se refiere el artículo 9 de este Tratado, tendrá derecho a designar observadores para llevar a cabo las inspecciones previstas en el presente artículo. Los observadores serán nacionales de la Parte Contratante que los designa. Sus nombres se comunicarán a cada una de las demás Partes Contratantes que tienen derecho a designar observadores y se les dará igual aviso cuando cesen en sus funciones. 2. Todos los observadores designados de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo gozarán de entera libertad de acceso, en cualquier momento, a cada una y a todas las regiones de la Antártida. 3. Todas las regiones de la Antártida y todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren, así como todos los navíos y aeronaves en los puntos de embarque y desembarque de personal o de carga en la Antártida, estarán abiertos en todo momento a la inspección por parte de cualquier observador designado de conformidad con el párrafo 1 de este artículo”.

¹⁸⁵ Vid. BLAY, S.K.N., “New trends in the Protection of the Antartic Environment. The 1991 Madrid Protocol”, en *American Journal of International Law*, n. 86, 1992, pp. 377 y ss.; STOLLER, P. L.,

la Antártida son objeto de inspección por observadores nacionales designados por las Partes¹⁸⁶. Las Partes contratantes tendrán derecho a designar observadores para llevar a cabo inspecciones, con el fin de promover y asegurar la aplicación de las disposiciones convencionales. Incluso prevé la posibilidad de efectuar una observación aérea, en cualquier momento, sobre cada una y todas las regiones de la Antártida por cualquiera de las Partes contratantes que estén facultadas a designar observadores¹⁸⁷. Los informes que realicen estos observadores serán transmitidos a los representantes de las Partes contratantes que participen en las reuniones de las Partes contratantes¹⁸⁸.

El Protocolo de 1991 al Tratado Antártico sobre Protección Ambiental¹⁸⁹ restringe el sistema de inspección regulado en el Tratado Antártico. En su artículo 14 añade un sistema de inspección más centralizado, operado por los observadores designados por la Reunión de las Partes y actuando bajo su dirección.

Las inspecciones desarrolladas por la Comisión sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos y por la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO/OPANO) constituyen sistemas descentralizados basados, no obstante, en las inspecciones nacionales, cuyos gastos van a sufragar los mismos Estados inspectores, con lo que se pone de manifiesto la clara dependencia existente con los Estados.

La Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980, por otra parte, establece que un sistema de observación e inspección será elaborado por la Comisión. Las Partes contratantes deberán cooperar entre sí para asegurar la aplicación efectiva del sistema de observación e inspección, teniendo en cuenta las prácticas internacionales existentes. Este sistema de observación e inspección incluye *inter alia* procedimientos para el abordaje e inspección por observadores e inspectores designados por los miembros de la Comisión, y procedimientos para el enjuiciamiento y sanciones por el Estado del pabellón sobre la base de la evidencia resultante de tales abordajes e inspecciones. A fin de verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas en virtud de esta Convención, la observación e inspección se llevarán a cabo, a bordo de buques dedicados a la investigación científica o a la recolección de recursos vivos marinos en la zona de la Antártida, por observadores

“Protecting the White Continent: Is the Antarctic Protocol Mere Words or Real Action?”, en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, n. 12, 1995, pp. 335-366.

¹⁸⁶ Vid. VINOGRADOV, S., “Verification Machinery in the Antarctic Treaty System”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, 1991, pp. 98-100.

¹⁸⁷ Vid. artículo VII.4 del Tratado Antártico, de 1 de diciembre de 1959.

¹⁸⁸ Vid. artículo IX.3 del Tratado Antártico, de 1 de diciembre de 1959.

¹⁸⁹ Hecho en Madrid, el 4 de octubre de 1991, 30 *ILM* 1991, p. 1455.

e inspectores designados por los miembros de la Comisión, los cuales actuarán conforme a los términos y condiciones establecidos por la Comisión¹⁹⁰.

En tercer lugar, algunos tratados internacionales de protección ambiental contemplan la inspección como mecanismo de control, pero requieren el consentimiento previo de las Partes, para poder llevarse a cabo. Un ejemplo, es la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, sobre los humedales de importancia internacional¹⁹¹. La Cuarta Conferencia de las Partes a la Convención de Ramsar, de 2 de febrero de 1971, sobre los humedales de importancia internacional, estableció un procedimiento de control basado en la inspección¹⁹². Este procedimiento se aplica donde de la interferencia de la actividad humana resulten cambios en el carácter ecológico de las zonas incluidas en la “Lista de Humedales de Importancia Internacional”. Este procedimiento consiste en visitas *in situ* y discusiones con los Estados implicados¹⁹³. La propuesta de estas medidas de inspección no tienen un objetivo confrontativo, sino cooperativo, con la finalidad de identificar aquellas zonas que requieren una mayor necesidad de adopción de medidas de conservación¹⁹⁴.

También, una inspección comparable a la anterior se contempla en el artículo XIII, párrafo 2, del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres¹⁹⁵. Dicho artículo establece la posibilidad de que cuando cualquier Parte reciba una

¹⁹⁰ Vid. artículo XXIV de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, de 20 de mayo de 1980. La Convención establece en el artículo XXIV los principios generales para la verificación del cumplimiento de las medidas de conservación, mediante un sistema de inspección portuaria y en alta mar. Cada miembro de la Comisión puede designar inspectores a los que el artículo XXIV de la Convención hace referencia. Estos principios están plasmados en el Sistema de Inspección de la CCRVMA introducido en 1989/90. Según fue adoptado en CCAMLR-VII (párrafo 124) y enmendado en CCAMLR-XII (párrafos 6.4 y 6.8), CCAMLR-XIII (párrafo 5.26), CCAMLR-XIV (párrafos 7.22, 7.26 y 7.28), CCAMLR-XV (párrafo 7.24), CCAMLR-XVI (párrafo 8.14), CCAMLR-XVIII (párrafo 8.25) y CCAMLR-XXV (párrafo 12.73). La Comisión indicó que su interpretación es que el Sistema de Inspección se aplica a todos los barcos de los Estados miembros de la Comisión y cuando procede, a los Estados adherentes a la Convención (CCAMLR-XIV, párrafo 7.25). Consultar en documento en línea en: <http://www.ccamlr.org/pu/s/pubs/bd/pt9.pdf>

¹⁹¹ Hecha en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971, 11 *ILM* 1972, p. 963.

¹⁹² Vid. DE KLEMM, C., “1990: The Year in Review (Nature Conservancy: Natural Lands and Biological Diversity)”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 1, 1990, pp. 187-189; y también, BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *op. cit.*, pp. 465-468.

¹⁹³ Vid. MARAUHN, T., “Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations”, en *Heidelberg Journal of International Law*, n.º. 56/3, 1996, pp. 711-712.

¹⁹⁴ Estas zonas fueron, específicamente, listadas en el llamado “Montreux Record” y la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes de 1993, adoptó normas de procedimiento para introducir o excluir zonas en dicha lista. Vid. DE KLEMM, C., “1993: The Year in Review (Nature Conservancy: Natural Lands and Biological Diversity. General Report)”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 4, 1993, pp. 240-241; también, MARAUHN, T., “Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations”, *cit. supra*, p. 696.

¹⁹⁵ Hecha en Washington, el 6 de marzo de 1973, 12 *ILM*, 1973, p. 1085. Vid. BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *op. cit.*, pp. 475-480.

comunicación de una posible violación del Convenio, en la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente, y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. Asimismo, cuando la Parte considere que una inspección sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas, expresamente, autorizadas por la Parte respectiva. No obstante, los detalles de dicha investigación serán examinados por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente.

En cuarto lugar, también el mecanismo de inspección se lleva cabo como mecanismo incluido en el procedimiento de incumplimiento. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal de 1989, a la Convención sobre la protección de la capa de ozono, se lleva a cabo una inspección por parte del Comité de Incumplimiento, en el transcurso del procedimiento de incumplimiento¹⁹⁶. En el marco de este Protocolo se puede hacer especial referencia a la actividad llevada a cabo por la Comisión Europea, la cual lleva la iniciativa en la supervisión de los Estados de la Unión Europea para comprobar si cumplen los mandatos del Protocolo¹⁹⁷. También en el marco del Protocolo sobre el control de emisiones de componentes volátiles orgánicos, de 1991¹⁹⁸

Sólo en casos obvios de recursos limitados parece posible la opción de un sistema de inspección más reforzado. Este es el caso del Tratado de Niue sobre Cooperación en materia de supervisión de los recursos pesqueros en la zona del Pacífico Sur, de 1992, en el que los Estados Parte han aceptado unir sus actividades inspectoras a través de la creación de dos programas de coordinación de la supervisión a través de patrullas marítimas y aéreas¹⁹⁹, proporcionadas por todos los Estados miembros e incluyendo la supervisión por satélite.

Los tratados sobre contaminación marina producida por buques concluidos en el ámbito de la Organización Marítima Internacional constituyen un ejemplo de inspecciones nacionales combinadas con sistemas más amplios de control. La Convención de Londres sobre prevención de la contaminación marítima por hidrocarburos, de 1954²⁰⁰ establece una serie de medidas y estándares técnicos para limitar las descargas operacionales de hidrocarburos. En la aplicación de estas

¹⁹⁶ Vid. LANG, W., "Compliance control in Respect of the Montreal Protocol", en *ASIL Procedures*, 1995, pp. 206-210.

¹⁹⁷ Vid. Reglamento CE n.º. 3322/88, DOCE L. 297, p. 1; Reglamento CE n. 3418/83, DOCE L. 344, p. 1.

¹⁹⁸ Hecho en Ginebra, el 18 de noviembre de 1991, 31 *ILM* (1992), p. 568.

¹⁹⁹ Estos Programas son: Pacific Patrol Boat Programme and Aerial Surveillance Patrols Programme. Vid. OETER, S., "Inspection in international Law. Monitoring compliance and the problem of implementation in international Law", *cit. supra*, p. 155.

medidas y estándares, la Convención de Londres se sirve de mecanismos tradicionales de Derecho internacional basados en la jurisdicción de la bandera de los Estados, los cuales deben realizar las inspecciones pertinentes²⁰¹. La Convención de 1973 para la prevención de la contaminación procedente de los buques también sigue este mismo sistema²⁰². En principio, se mantiene el criterio de que el Estado de la bandera continúa manteniendo la responsabilidad principal de asegurar las medidas y los estándares de limitación de sus buques y debe llevar a cabo una inspección de los buques durante intervalos periódicos y debe extender un certificado internacional de prevención de la contaminación por hidrocarburos. Este certificado aporta la evidencia de que un determinado buque cumple con los requerimientos establecidos por la Convención, añadiendo el control de inspección del Estado portuario. Este tipo de inspección, regulada en el artículo 5 de la Convención de Londres, puede llevarse a cabo con el fin de confirmar la posesión de un certificado válido o para determinar la condición del buque. En este último caso, la inspección del Estado portuario es posible sólo cuando existen fundamentos claros para creer que no corresponde, sustancialmente, con el certificado. Consecuentemente, como se puede llegar a confirmar el incumplimiento de los estándares, los Estados portuarios no deben permitir que estos buques naveguen, a no ser que no presenten una amenaza para el medio ambiente marino. Los Estados portuarios pueden retener a los buques en el puerto hasta que sean reparados, o incluso, puede informarse al Estado de la bandera de buque para que adopte las medidas adecuadas o procesarle por incumplimiento de las normas del Estado portuario y de las obligaciones convencionales. El artículo 6 de la Convención también permite la inspección del Estado portuario, en caso de sospecha de violación de las regulaciones relativas a vertidos, sin ninguna clase de limitación cuando existen claros fundamentos de la violación. Entonces se debe realizar un informe al Estado de la bandera sobre la situación infractora y el Estado debe iniciar las medidas oportunas, si entiende que la evidencia es suficiente²⁰³.

²⁰⁰ Hecha en Londres, el 12 de mayo de 1954, 327 *UNTS* 3.

²⁰¹ La adopción de este criterio presenta alguna dificultad: por ejemplo, puede no existir interés del Estado en inspeccionar dentro de su jurisdicción territorial, además que no todos los Estados formaban parte de la Convención. El resultado fue el establecimiento de banderas de conveniencia para evitar la aplicación de las disposiciones de la Convención de Londres. *Vid.* BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, *op. cit.*, p. 266.

²⁰² Hecha en Londres, el 2 de noviembre de 1973, 12 *ILM* 1973, p. 1319.

²⁰³ También, el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, hecha en Nueva York, el 4 de diciembre de 1995, regula este tipo de inspección. *Vid.* A/CONF.164/37, de 8 de septiembre de 1995. El artículo 22 regula los "Procedimientos básicos para la visita y la inspección con arreglo al artículo 21". Según esta disposición, el Estado que realiza la inspección velará porque sus

En el ordenamiento jurídico internacional, la inspección no es un mecanismo exclusivo del Derecho internacional del medio ambiente, porque ha alcanzado un mayor desarrollo en los ámbitos, por ejemplo, del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales²⁰⁴; en el ámbito económico²⁰⁵ y en el ámbito social y humanitario²⁰⁶. En especial, la inspección encuentra su mejor desarrollo práctico en el ámbito del control de armamentos nucleares donde, en ocasiones, la inspección es obligatoria²⁰⁷, pero dentro de los tratados internacionales en materia ambiental, la inspección por un órgano internacional no constituye la regla

inspectores, debidamente autorizados: presenten sus credenciales al capitán del buque y muestren el texto de las medidas o leyes y reglamentos de conservación y ordenación pertinentes que estén en vigor en la zona de la alta mar de que se trate, de conformidad con dichas medidas; notifiquen al Estado del pabellón en el momento de la visita e inspección; no pongan obstáculos a que el capitán se comunique con las autoridades del Estado del pabellón durante la visita e inspección; proporcionen una copia del informe de la visita y la inspección al capitán y a las autoridades del Estado del pabellón, incluida cualquier objeción o declaración que el capitán desee hacer constar en el informe; abandonen prontamente el buque tras completar la inspección, si no hallan pruebas de infracción grave; y eviten el uso de la fuerza, salvo cuando y en la medida en que ello sea necesario para garantizar la seguridad de los inspectores y cuando se obstaculiza a los inspectores en el cumplimiento de sus funciones. Los inspectores debidamente autorizados del Estado que realiza la inspección tendrán autoridad para inspeccionar el buque, su licencia, aparejos, equipo, registros, instalaciones, pescado y productos derivados y cualquier otro documento que sea necesario para verificar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación pertinentes. El Estado del pabellón velará porque los capitanes de los buques: acepten y faciliten, de manera pronta y segura, el acceso a bordo de los inspectores; cooperen y presten asistencia en la inspección del buque que se lleve a cabo con arreglo a estos procedimientos; no interpongan obstáculos ni traten de intimidar a los inspectores y no interfieran en el cumplimiento de sus deberes; permitan a los inspectores comunicarse con las autoridades del Estado del pabellón y del Estado que realiza la inspección durante la visita y la inspección; proporcionen facilidades razonables a los inspectores, inclusive, cuando sea apropiado, alimentos y alojamiento; y faciliten el desembarco de los inspectores en condiciones seguras.

²⁰⁴ La inspección ha sido un mecanismo utilizado en el ámbito de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz; en el control de armamentos; en el control de territorios coloniales, etc. Consultar al respecto, BEDJAOUI, M., "L'inspection internationale dans le cadre des opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix", en FISCHER, G., VIGNES, D., *L'inspection internationale*, op. cit., pp. 23-59; y BORELLA, F., "L'inspection internationale dans les territoires coloniaux", en *idem*, pp. 137-168.

²⁰⁵ Por ejemplo, en el ámbito del comercio o transporte marítimo; del control del Fondo Monetario Internacional; de la supervisión llevada a cabo por el Banco Mundial; el control regional de la Comunidad Europea; etc. Al respecto consultar, DUPUY, R. J., "L'inspection internationale des navires", en FISCHER, G., VIGNES, D., *L'inspection internationale*, op. cit., pp. 249-274; RIGO SUREDA, A., VUYLSTEKE, CH., "La surveillance exercée par la Banque mondiale", en *idem*, pp. 299-314; VIGNES, D., "Le pouvoir d'inspection des Communautés européennes", en *idem*, pp. 345-376.

²⁰⁶ La inspección en el ámbito social y humanitario se ha aplicado en el derecho internacional del trabajo; en el ámbito de la Organización Mundial de la Salud; en materia de control de estupefacientes; en materia de derechos humanos, etc. Consultar a VALTICOS, N., "L'inspection internationale dans le droit international du travail", en FISCHER, G., VIGNES, D., *L'inspection internationale*, op. cit., pp. 379-438; VIGNES, C. H., "L'inspection internationale au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé", en *idem*, pp. 439-470.

²⁰⁷ Este es el caso del sistema de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Vid. HANSKI, R., ROSAS, A., STENDAHL, K., *Verification of Arms Control Agreements – with special reference to on-site inspections*, 1991. También, RUECKERT, G. L., *On-Site Inspection in theory and Practice. A Primer on Modern Arms Control Regimes*, Praeger, Westport, Connecticut, Londres, 1998, pp. 90 y ss.

general²⁰⁸. Por el contrario, las cláusulas de inspección son excepcionales y, en estos casos, el procedimiento encuentra sus límites, como ya se ha mencionado antes, en la soberanía del Estado territorial donde el consentimiento previo, generalmente, es un requisito necesario para que se pueda llevar a cabo la inspección²⁰⁹. No obstante, la inspección reviste especial importancia en el control del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de protección del medio ambiente, sobre todo si se consiente la verificación directa del órgano controlador.

B) El control fáctico y jurídico del cumplimiento: el procedimiento de incumplimiento

Generalmente, cuando un Estado no cumple un tratado infringe las obligaciones internacionales a las cuales se había sometido y se genera, consecuentemente, la responsabilidad internacional. Sobre esta cuestión, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en 1927 y 1928, estableció que “... *es un principio de Derecho internacional público, como una concepción general de derecho, que toda violación de una norma genera la obligación de reparación*”²¹⁰.

Los procedimientos de supervisión del cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contexto de la Organización Internacional del Trabajo pueden mencionarse como el precedente más antiguo de los procedimientos de incumplimiento. El sistema de supervisión que opera en la Organización Internacional del Trabajo funciona sobre la base de un procedimiento dual: por un lado, el Comité de Expertos sobre la Aplicación de las Convenciones y Recomendaciones y el Comité de la Conferencia sobre Aplicación de Estándares tienen la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las

²⁰⁸ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, en *Revue Général du Droit International Public*, 1995, p. 37.

²⁰⁹ Un ejemplo de esta situación es la Convención UNESCO de 23 de noviembre de 1972 referente a la protección del patrimonio mundial cultural y natural y el Tratado de la Antártida, de Washington, de 1 de diciembre de 1959, artículos 7 y 8. Vid. VOELCKEL, M., “L’ Inspection en Antarctique”, en FISCHER, G., VIGNES, D., *L’inspection internationale, op. cit.*, pp. 223-243.

²¹⁰ Vid. Cour Permanente de Justice Internationale, Serie A, *Recueil des Arrêts*, 1927, Nº 9, *Affaire relative a l’Usine de Chorzow* (Demande en indemnité)(Competence); *Affaire relative a l’Usine de Chorzow (Allemagne / Pologne)*, (fond) 13 de septiembre 1928, serie A, nº. 17, p. 29. Posteriormente, el Tribunal Internacional de Justicia se reafirmó sobre esta cuestión en el Asunto sobre el Proyecto Gabcikovo-Nagymaros, Hungría - Eslovaquia, Sentencia de 25 de septiembre 1997, asunto Gabcikovo-Nagymaros, *CIJ, Recueil*, 1997, párrafo 150, p. 21. Sobre esta última Sentencia, *vid.* SKUBISZEWSKI, K., “Respect for Treaties and the Law of Environment”, en YAKPO, E., BOUMEDRA, T. (eds.), *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1999, pp.475-483.

Partes, basándose en los informes que éstas deben presentar regularmente, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución. Por otro lado, se pueden hacer presentaciones o formular denuncias sobre observancia o violación de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (artículos 24 y 26 de la Constitución). En estos casos se establece un comité *ad hoc* tripartito, formado por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores. En ciertas circunstancias, la denuncia puede culminar en la presentación del caso ante la Corte Internacional de Justicia por el Estado interesado²¹¹.

La aparición de los procedimientos de incumplimiento, algunos de ellos muy elaborados, constituye una de las evoluciones más interesantes del Derecho internacional moderno y en concreto, de la evolución y adaptación de la institución de la responsabilidad internacional en el contexto de los tratados internacionales en materia ambiental²¹².

Como ya se ha indicado, esta evolución y adaptación se producen ante la inadecuación e insuficiencia de las técnicas clásicas de aplicación del Derecho internacional público frente a una violación de las obligaciones convencionales ambientales. El Instituto de Derecho Internacional, en su Resolución de 4 de septiembre de 1997 establece, en su artículo 12, que “Con el fin de prevenir controversias y facilitar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, los tratados internacionales medioambientales y las decisiones de las organizaciones internacionales estableciendo regímenes para la protección del medio ambiente, deben proporcionar procedimientos informales y no contenciosos abiertos a los Estados y, cuando sea apropiado a otras entidades o personas”²¹³.

En realidad, es un hecho que los Estados evitan el recurso a los mecanismos clásicos de aplicación en el ámbito ambiental por entender que en ocasiones resultan aleatorios y complejos²¹⁴. Diferentes razones explican que las reacciones a

²¹¹ Vid. artículo 29 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

²¹² Estos procedimientos responden a la necesidad de dar una respuesta colectiva a un comportamiento individual, que afecta a la comunidad de intereses convencionales sobre un área de preocupación global, que implica a la mayoría de Estados de la Sociedad internacional. En estas áreas se requiere del esfuerzo y cumplimiento común para alcanzar los cometidos que conjuntamente se han acordado y que necesariamente deben ser llevados a cabo por la mayoría de las Partes para alcanzar los niveles de eficacia pretendidos.

²¹³ Vid. artículo 12 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional de 4 de septiembre de 1997, “Les procédures d’adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d’environnement”, *cit. supra*, p. 523.

²¹⁴ Vid. DUPUY, P. M., “A Propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection de l’environnement”, en PRIEUR, M. (ed.), *Les hommes et l’environnement*, Homenaje a A. KISS, Frison Roche, París, 1998, p. 275. También, DUPUY, P. M., “Où en est le droit international de l’environnement à la fin du siècle?”, *cit. supra*, pp. 892 y ss.; KISS, A., “La réparation pour atteinte à l’environnement”, en *La responsabilité dans le système international*, Colloque du Mans de la SFDI, Pedone, Paris, 1991, pp. 226 y ss.; y BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La

las irregularidades en la aplicación de un tratado sean más de carácter colectivo que individuales, es decir, basadas, fundamentalmente, en las estructuras instituidas para la aplicación de las convenciones, mientras que las reacciones tradicionales constituyen una actuación marginal. La promoción del respeto del derecho justifica un sistema interno para solucionar aquellas situaciones constitutivas de algún caso de incumplimiento²¹⁵. Ante estas situaciones anómalas en la aplicación y cumplimiento se evitará, incluso, calificaciones de incumplimiento, para usar perífrasis como la de “no-conformidad”.

DUPUY, al respecto, entiende que la responsabilidad internacional se evita a favor del desarrollo de mecanismos de prevención, de asistencia técnica y financiera con la voluntad de evitar la aplicación de procedimientos clásicos y proporcionar asistencia, en lugar de infligir sanciones²¹⁶. Por este motivo, el Derecho internacional del medio ambiente proporciona nuevos mecanismos de aplicación y de cumplimiento para intentar superar la inadaptación e insuficiencia de los medios clásicos de control y la desconfianza que entre los Estados generaba su aplicación en el ámbito ambiental. Estos nuevos procedimientos de incumplimiento ilustran, perfectamente, las evoluciones experimentadas por los diferentes sectores convencionales en materia ambiental y se adaptan a ellas. Además, proporcionan a los Estados Parte la transparencia y la flexibilidad necesarias para proceder a una gestión del incumplimiento, a la vez que ofrecen la confidencialidad necesaria para encubrir sus dificultades para adecuarse a sus compromisos internacionales o sus intereses económicos y políticos contradictorios²¹⁷.

mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis”, en *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 1995/1, pp. 50 y ss.

²¹⁵ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., *ibidem*, pp. 37-74.

²¹⁶ Vid. DUPUY, P.M., “Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?”, *cit. supra*, p. 895.

²¹⁷ Según G. HANDL, “Los procedimientos de incumplimiento ofrecen ventajas significativas en relación con la gestión de las relaciones jurídicas entre las Parte en un tratado internacional de protección ambiental de carácter multilateral” (traducción propia). Vid. HANDL, G., “Compliance Control Mechanisms and International Environmental Obligations”, en *Tulane Journal of International and Comparative Law*, vol. 5, 1997, pp. 34 y ss.

1. Concepto, objetivos, funciones, características y principios

La previsión de procedimientos internos de control del cumplimiento²¹⁸ constituye un elemento indispensable para los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental, especialmente los más recientes. Esta nueva tendencia en los tratados ambientales²¹⁹ consiste en establecer unos procedimientos especiales de naturaleza no contenciosa para tratar los casos de incumplimiento de las obligaciones convencionales ambientales por las Partes²²⁰, mediante la actividad de un mecanismo institucional establecido para este fin²²¹.

De acuerdo con A. J. RODRIGO HERNÁNDEZ, los mecanismos para el examen del cumplimiento son “mecanismos que están integrados por instituciones y procedimientos que tienen por objeto examinar y solucionar cuestiones relativas al cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente mediante la identificación de las causas del posible incumplimiento, la determinación de las posibles soluciones y el asesoramiento sobre la asistencia que debe prestarse para facilitar el cumplimiento”. Los procedimientos de incumplimiento se instituyen pues como mecanismos de control para el examen, evaluación y revisión de las cuestiones relativas al cumplimiento de las obligaciones internacionales

²¹⁸ Se trata de un procedimiento interno de control realizado por las Partes en un acuerdo internacional multilateral de protección ambiental, en contraposición a procedimientos externos como son algunos de los procedimientos tradicionales de resolución pacífica de controversias, donde interviene un tercero. *Vid.* GEHRING, T., “International Environmental Regimes: Dynamic Sectoral Legal Systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 1, 1990, pp. 50-54.

²¹⁹ Por ejemplo, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 16 de septiembre de 1987, al Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985; la Convención de Basilea de 1989 sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos y su eliminación; los Protocolos de 1991 sobre los componentes volátiles orgánicos y el de 1994 sobre el azufre a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste; el Protocolo de Kioto de 1997 a la Convención de Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 1992; el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, de Montreal, de 29 de enero de 2000; asimismo, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001.

²²⁰ La Sra. BJORKLUND, primera presidenta del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal describió el procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal como “... *más una asistencia que un método de solución de controversias a través de un órgano que actúa como un nuevo foro de solución de controversias fuera del sistema judicial tradicional*”. *Vid.* Informe del Comité de Aplicación a la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan a la capa de ozono, en UNEP/OzL.Pro.4/15, pág. 9.

²²¹ El órgano en cuestión es el comité de incumplimiento. La única excepción a esta característica la constituye la Convención para la protección del medio marino del Nordeste Atlántico de 22 de septiembre de 1992, la cual prevé el procedimiento de incumplimiento centrado en la actividad de la Comisión convencional, compuesta por representantes de cada una de las Partes contratantes. El artículo 3.3 del Protocolo sobre componentes volátiles orgánicos y sus flujos transfronterizos de 1992 prevé que el órgano ejecutivo de la Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979 adopte una función similar que la Comisión del Nordeste Atlántico, pero a diferencia de ésta sólo lleva a cabo esta función en una fase inicial hasta que las Partes establezcan un mecanismo separado para el control del cumplimiento.

ambientales, con el fin, por una parte, de determinar las principales causas y obstáculos que interfieren en un correcto cumplimiento y por otra, intentar aportar soluciones y remedios con el fin de favorecer el logro de los objetivos convencionales comunes²²². Estos procedimientos se configuran como un control integrado de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales de medio ambiente, puesto que se basan en el funcionamiento de los demás mecanismos sobre la aplicación y cumplimiento.

En este sentido, como consecuencia del desarrollo reciente de medios cooperativos de cumplimiento coactivo y el éxito limitado de los medios tradicionales para asegurar el cumplimiento del Derecho internacional del medio ambiente²²³, diferentes disposiciones de la Agenda 21²²⁴ establecen la necesidad de procedimientos para llegar a este fin para una mejor aplicación e imposición de los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente y el desarrollo, especialmente, el apartado 39.8.a). También se pronuncia así el ya también citado artículo 12 de la Resolución de 4 de septiembre de 1997 del Instituto de Derecho Internacional que establece la necesidad de introducir estos procedimientos y mecanismos para conseguir la verificación de la adecuación a la norma convencional en materia ambiental. Y la Declaración Ministerial de Lucerna de la Comisión Económica para Europa de 1993 urge a los Estados contratantes de los acuerdos internacionales medioambientales la adopción de procedimientos de incumplimiento²²⁵.

²²² Vid. RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., “Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2001, pp. 192-193 y también, KOSKENNEMI, M., “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on Enforcement of the Montreal Protocol”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, p. 123.

²²³ Sobre una evaluación de las perspectivas tradicionales de la imposición del Derecho internacional del medio ambiente, vid. BOTHE, M., “The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law – An Overview”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, pp. 13-26 y ss. También, CHAYES, A. H., CHAYES, A., *New Sovereignty*, 1996, pp. 29-108. Sobre la ineficacia de la sanciones como mecanismo de imposición tradicional del Derecho internacional en el ámbito de protección medioambiental, vid. CHAYES, A. H., CHAYES, A., MITCHELL, R. B., “Active Compliance Management in Environmental Treaties”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, op. cit., pp. 75-77 y ss.

²²⁴ Vid. UN Doc. A/CONF.151/26/Rev. 1 (vol. I), pp. 9 y ss.; en particular, vid. Capítulo 39, párrafos 3.d), e), f), h), 7 y 9.

²²⁵ Vid. Punto 7, párrafo 23.1 de la Declaración de los Ministros de Medio Ambiente de la Región de la Comisión de Naciones Unidas para Europa (UN/ECE) y de los Miembros de la Comisión de la Comunidad Europea responsables del Medio Ambiente, de 30 de abril de 1993. En general, vid. United Nations Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, Implementation of and Compliance with Environmental Conventions in the ECE Region, U.N. Doc. CEP/WG.1/R.4/Add.1 (1995).

Sobre la base de estos requerimientos, algunas convenciones en materia ambiental establecen un control innovador dirigido al respecto y a la promoción del derecho²²⁶, en detrimento de la imposición de una eventual sanción²²⁷.

El propósito general que se persigue con estos procedimientos de incumplimiento es triple: en primer lugar, supervisar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones establecidas; en segundo lugar, evitar que surjan o se prolonguen controversias entre las Partes en un tratado ambiental; y en tercer lugar, intervenir en casos de incumplimiento prestando asistencia al Estado que no cumple con sus obligaciones, si ello fuera necesario²²⁸. Teniendo en cuenta estos propósitos generales, se pueden apuntar otros objetivos más específicos que, sin duda, se relacionan con los generales, a saber: proporcionar un incentivo positivo a las Partes para cumplir con las obligaciones convencionales; proporcionar, asimismo, un foro multilateral interno de solución o prevención de controversias; proporcionar, en caso de incumplimiento, un mecanismo más suave y flexible, menos legalista que los tradicionales procedimientos de solución de controversias del Derecho internacional²²⁹; proporcionar una solución interna de las controversias, sin necesidad de recurrir a instituciones externas²³⁰; y, finalmente, facilitar el acceso unilateral, en tanto que el procedimiento de incumplimiento puede ser invocado *inter alia*, por una Parte y, consecuentemente, este procedimiento no depende de un acuerdo mutuo, a diferencia de los mecanismos

²²⁶ En este sentido, “El objetivo de los procedimientos y mecanismos sobre el cumplimiento es procurar, promover y hacer cumplir los objetivos del Protocolo”, *vid.* “Procedures and Mechanisms Relating to Compliance Under the Kyoto Protocol: Text proposed by the Co-Chairmen of the Joint Working Group on Compliance”, FCCC/SB/2000/11, de 24 de octubre 2000, Section I, para. 1, Section II, para. 2. El artículo 34 del Protocolo de Cartagena de 29 de enero de 2000 prevé el establecimiento de procedimientos y mecanismos sobre el cumplimiento para promover la adecuación de las Partes con sus obligaciones y corregir, en su caso, las situaciones irregulares de incumplimiento.

²²⁷ *Vid.* JACOBSON, H. K., BROWN-WEISS, E., “Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations, from a Collaborative Project”, en SAND, P. H. (ed.), *Global Governance*, *cit. supra*, pp. 119-148.

²²⁸ Sobre esta cuestión, *vid.* REDGWELL, C., “Non-Compliance Procedures and the Climate Change Convention”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, *op. cit.*, 1996, pp. 13-26; también, FITZMAURICE, M. A., REDGWELL, C., “Environmental Non-Procedures and International Law”, *cit. supra*, p. 39. Estos últimos autores insisten en el carácter asistencial y no inculpativo del procedimiento de incumplimiento en el ámbito de los tratados internacionales de protección ambiental.

²²⁹ *Vid.* YOSHIDA, O., “Soft Enforcement of Treaties: the Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions”, en *Colorado Journal of International Environmental Law & Pollution*, n.º 10, 1999, pp. 95-141; REDGWELL, C., “Non-Compliance Procedures and the Climate Change Convention”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, *op. cit.*, p. 14.

²³⁰ *Vid.* GOOTE, M. M., “Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle way between Diplomacy and Law”, en *International Law Forum du Droit International*, n.º 1 (2), June, 1999, pp. 82-89; también, FITZMAURICE, M., REDGWELL, C., “Environmental Non-Procedures and International Law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXXI, 2000, pp. 35-65; y

tradicionales de solución de controversias, los cuales requieren un consentimiento de base para poder ser activados²³¹.

El creciente uso de procedimientos de incumplimiento en el ámbito internacional del medio ambiente responde a la necesidad de asegurar la participación continuada y el cumplimiento general de las obligaciones convencionales multilaterales con el fin de garantizar la realización de los objetivos comunes²³². Consecuentemente, tienen un carácter menos legal y menos confrontativo y se establecen, principalmente, para asistir a los Estados infractores a cumplir con sus respectivas obligaciones convencionales, pero no con la finalidad de efectuar una incriminación por incumplimiento²³³, sino con el objetivo de prestar asistencia no sólo a las situaciones de incumplimiento, sino también a los obstáculos existentes en el proceso de aplicación²³⁴. Esta asistencia se puede entender desde una doble perspectiva: por una parte, la eliminación de posibles beneficios que podrían generarse por un determinado incumplimiento²³⁵; y por otra, la asistencia para superar las incapacidades del Estados en la aplicación de las obligaciones internacionales ambientales²³⁶.

BUTLER, J. E., "The Establishment of A Dispute Resolution/Noncompliance Mechanism", en *ASIL Proceedings*, 1997, pp. 250-256.

²³¹ Vid. SZELL, P., "The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance", *cit. supra*, Capítulo 7 y también, CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, *op. cit.* Estos objetivos se confirmaron en las Conclusiones adoptadas por el Grupo de Expertos Jurídicos del Protocolo de Montreal, en las que se estableció que el procedimiento de incumplimiento "... permite e incentiva a las Partes a asistirse las unas con las otras en la aplicación de las medidas de control acordadas por ellas y en un determinado grado, prevenir las infracciones del Protocolo directamente mediante los procedimientos contenciosos de solución pacífica de controversias". Vid. RUMMEL-BULSKA, I., "Implementation Control: Non-Compliance and Dispute Settlement: From Montreal to Basel", en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and Their Influence on the Building of International Legal Regimes: Special Issue; Österreichische aussenpolitische Dokumentation*. También consultar la Declaración de Ministros de Medio Ambiente de la Región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y los miembros responsables de las cuestiones ambientales de la Comisión de la Comunidad Europea, de 30 de abril de 1993, p. 8, párrafo 23.1.

²³² Vid. HANDL, G., "Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio", en *Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 5, n.º. 2, 1994, pp. 310 y ss.

²³³ *Ibidem*, p. 329. No obstante, como se examinará más adelante, las respuestas a un incumplimiento pueden ser asistenciales o coercitivas. En todo caso, la incriminación por incumplimiento puede producirse a través de respuestas análogas a la evidencia pública y a la publicidad del Estado infractor.

²³⁴ La creciente complejidad de las obligaciones internacionales en materia ambiental y las incapacidades existentes, sobre todo, en los países en vías de desarrollo requieren de una respuesta más comprensiva que la que puede ofrecer la responsabilidad internacional.

²³⁵ Aquí el Estado ha incumplido, voluntariamente, en busca de un beneficio que deriva del incumplimiento.

²³⁶ En esta segunda posibilidad, el incumplimiento no es intencional, sino que se produce por la incapacidad financiera, tecnológica o científica para lograr los objetivos ambientales fijados en un tratado internacional de protección ambiental. Este caso nos permite justificar la existencia de los procedimientos de incumplimiento, puesto que si se acudiera, solamente, a los medios tradicionales de respuesta al incumplimiento, la aplicación de éstos, en casos de incumplimiento involuntario, se produciría el resultado absurdo de penalizar a aquellos Estados que por no disponer, por ejemplo, de la

La doble naturaleza de los procedimientos de incumplimiento es, en definitiva, un reflejo de varios factores de incumplimiento por parte de los Estados de sus respectivas obligaciones internacionales, las cuales podrían derivar determinadas ventajas económicas a favor de algunos Estados a raíz, precisamente, del incumplimiento por parte de un Estado en vías de desarrollo, con una insuficiente capacidad económica y tecnológica²³⁷. Este desequilibrio entre Estados para acometer los objetivos convencionales justifica la creación de un procedimiento por incumplimiento de carácter interno, flexible y básicamente, asistencial. En este sentido, el procedimiento de incumplimiento pretende reducir o eliminar los posibles beneficios económicos derivados de un incumplimiento y facilitar el cumplimiento, donde se producen obstáculos por falta de capacidad, particularmente, de los Estados en vías de desarrollo²³⁸.

Los factores que justifican la adopción de los procedimientos de incumplimiento en los tratados de protección ambiental más recientes son: el

mejor tecnología disponible, incumplen sus obligaciones. En cierto modo, el origen de estos procedimientos se sitúa en la necesidad de suplir las insuficiencias y de evitar los efectos contraproducentes derivados de la aplicación de los mecanismos tradicionales de respuesta al incumplimiento. Consecuentemente, el desarrollo y adecuación de estos mecanismos ha propiciado la creación y la nueva aplicación de los procedimientos de incumplimiento en el contexto de los tratados internacionales de protección ambiental.

²³⁷ El establecimiento de un régimen de esa naturaleza aumenta sin duda la posibilidad de alcanzar soluciones amistosas, que el procedimiento relativo al incumplimiento establece como meta principal. *Vid.* Informe del Comité de Aplicación a la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*.

²³⁸ Con la introducción de estos procedimientos se permite la aplicación de principios fundamentales del Derecho internacional del medio ambiente como, por ejemplo, el principio de responsabilidades comunes pero compartidas y también, el de relativización de las obligaciones internacionales ambientales, en función del grado de desarrollo económico, social y cultural de un Estado. La flexibilidad que introducen estos procedimientos permiten una mejor adecuación de los Estados en vías de desarrollo a sus obligaciones ambientales asumidas internacionalmente, así como promover una mayor participación en los tratados internacionales en materia ambiental. WERSKMAN se refiere a estos procedimientos como “*soft managerial approach*”, es decir, que reflejan una perspectiva de gestión colectiva flexible de las obligaciones convencionales de protección ambiental. *Vid.* WERSKMAN, J., “Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a ‘Flexible’ Regime”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 9, 1998, pp. 56 y ss. También sobre esta misma concepción, DANISH, K., “Management v. Enforcement: the New Debate on Promoting Treaty Compliance”, en *Virginia Journal of International Law*, vol. 37, 1997, pp. 789 y ss. y CHAYES, A., CHAYES, A. H., “Compliance without Enforcement: State Behaviour under Regulatory Treaties”, en *Negotiations Journal*, 1991, pp. 311-330. Sobre la naturaleza del procedimiento también se pronuncia la Decisión VI/12, incluida en el Informe de la VI Conferencia de las Partes en el Convenio de sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Ginebra, de 9 a 13 de diciembre de 2002, UNEP/CHW.6/40, de 10 de febrero de 2003. Al respecto establece que “el objetivo del mecanismo consiste en ayudar a las Partes a cumplir con sus obligaciones en el marco del Convenio y facilitar, promover, vigilar y tratar de asegurar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Convenio. El mecanismo no promoverá la confrontación, será transparente, eficaz en cuanto a los costos, de naturaleza preventiva, simple, flexible, no vinculante y orientado a ayudar a las Partes a aplicar las disposiciones del Convenio de Basilea. Tendrá especialmente en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo y de los países con economías de transición y promoverá la colaboración entre todas las Partes. El mecanismo deberá complementar la labor realizada por otros órganos del Convenio y por los Centros Regionales del Convenio de Basilea”.

ritmo, la magnitud y la irreversibilidad de los problemas ambientales; la naturaleza, esencialmente, no recíproca de las obligaciones convencionales, que convierte la aplicación coercitiva en ineficaz; la inoperatividad de las normas tradicionales sobre responsabilidad estatal; la capacidad de medición del cumplimiento frente a los objetivos cuantificables; y la necesidad de una aplicación nacional para hacer efectivas las obligaciones internacionales en materia ambiental²³⁹.

Las características, que determinan la naturaleza jurídica de estos procedimientos de incumplimiento, son su carácter cooperativo, su carácter cuasi-jurisdiccional, su carácter no complejo, flexible y transparente, y su carácter integrador.

El carácter cooperativo del procedimiento se refiere a que es un procedimiento que intenta proporcionar soluciones amistosas y constructivas para la aplicación de los tratados sin generar desconfianza entre los Estados Parte. El procedimiento en cuestión permite alcanzar una solución negociada, mediante un diálogo constructivo sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales. El carácter cooperativo permite a los Estados Partes de un tratado y a las instituciones internacionales competentes intervenir, llevando a cabo negociaciones y adoptando medidas para ayudar al Estado que no puede superar sus dificultades, tratando siempre de evitar la confrontación o el recurso a procedimientos contenciosos²⁴⁰. Las obligaciones sobre las cuales opera este procedimiento son con efectos multilaterales, puesto que todos los Estados Parte tienen interés en su cumplimiento, en la medida que facilita la consecución de los objetivos comunes.

²³⁹ Vid. SCHALLY, H., "The Role and Importance of Implementation Monitoring and Non-Compliance Procedures in International Environmental Regimes", en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Österreichische ausßenpolitische Dokumentation (Special Issue), 1996, pp.84 y ss. También, RUMMEL- BULSKA, I., "Implementation Control: Non-Compliance Procedure and Dispute Settlement: from Montreal to Basel", *ibidem*, pp. 51-57; VICTOR, D., "The Montreal Protocol's Non-Compliance Procedure: Lessons for Making other International Environmental Regimes More Effective", *ibidem*, pp. 58-81; *id.* *The Early Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol's Non-Compliance Procedure*, IIASA, Executive Report, n.º. 96-2, Viena, 1996, pp. XII-53; y TRASK, J., "Montreal Protocol Non-Compliance Procedure: The Best Approach Resolving International Environmental Disputes", en *Georgetown Law Journal*, vol. 80, 1992, pp. 1973-2001.

²⁴⁰ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., "La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis", *op. cit.*, pp. 63 y ss. Los límites a estas soluciones amistosas han sido apuntados por KOSKENNIEMI: por una parte, la necesaria compatibilidad con las normas primarias del tratado, que contienen obligaciones *erga omnes* y que no están a disposición individual de las Partes; y por otra, la solución no es obligatoria para las demás Partes hasta que la Conferencia de las Partes la adopte formalmente. El párrafo 8 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal establece, expresamente, el primer límite, es decir, la solución amistosa del asunto ha de lograrse sobre la base del respeto de las disposiciones del Protocolo. Vid. KOSKENNIEMI, M., "Breach of Treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol", *cit. supra*, pp. 133 y ss.

De acuerdo con la naturaleza de estas obligaciones se atribuye la legitimación multilateral del procedimiento a toda la comunidad convencional²⁴¹, a diferencia del carácter bilateral y confrontativo de los procedimientos de solución pacífica de controversias²⁴². Este rasgo de legitimación colectiva y solidaria del procedimiento posibilita, incluso, la posibilidad que el mismo Estado infractor inicie el procedimiento de incumplimiento, con el fin de solventar su incapacidad para el incumplimiento. Es fácil constatar que este procedimiento tiende más al respeto y a la promoción del derecho, que a una eventual sanción. De ahí que se caracterice al procedimiento de incumplimiento como menos confrontativo y, generalmente, menos formalista y designado para asistir al Estado infractor en la corrección del incumplimiento, sin necesidad de inculparle por incumplimiento²⁴³. En definitiva, la creación de procedimientos de incumplimiento viene justificada por una parte, por la necesidad de dar continuidad a la participación en el tratado; y

²⁴¹ En efecto, en algunos tratados internacionales de medio ambiente, para proteger el interés común que les da sentido, se ha regulado la posibilidad de actuar en nombre de la comunidad convencional frente a los demás Estados incumplidores, incluso respecto a terceros Estados que no son parte en el tratado. En estos mecanismos de control sobre el cumplimiento se institucionaliza y se inserta dentro del procedimiento el ejercicio de la legitimación para actuar en representación de la comunidad convencional para garantizar la protección de los intereses comunes. WOLFRUM hace referencia a la existencia de una *actio pro societate*, entendida como un derecho de cada Estado parte del tratado de iniciar el procedimiento de incumplimiento en defensa del interés común. Asimismo, supone la posibilidad de que los Estados Parte en los tratados medioambientales invoquen la responsabilidad para reclamar el cese de la violación y seguridades y garantías de no repetición (artículo 48 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados, *cit. supra*) o la habilitación para adoptar medidas de reacción (artículo 54 del Proyecto de artículos, *cit. supra*). *Vid.* WOLFRUM, R., "Means ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law", *op. cit.*, pp. 98-99.

²⁴² Esta característica es, especialmente, relevante en el Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático, que además de ser multilateral, refuerza su carácter consultivo. Esta diferencia con los medios de solución de las controversias ha derivado que algunos autores utilicen la expresión "dispute avoidance" o "dispute prevention", para referirse a estos mecanismos de control, frente a los "dispute settlement", para los medios de solución de las controversias. Algunos autores, como MONTINI, denominan procedimiento de prevención de las controversias a los procedimientos de incumplimiento. *Vid.* MONTINI, M., "Improving Compliance with Multilateral Environmental Agreements through Positive Measures: The Case of the Kyoto Protocol on Climate Change", en KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003, pp. 162 y ss. También, consultar el artículo 12 de la Resolución del Instituto de Derecho Internacional, de 4 de septiembre de 1997, titulada "Procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", en *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1998, p. 521; ADEDE, A. O., "Management of Environmental Disputes: avoidance versus Settlement", en LANG, W., (ed.), *Sustainable Development and International Law*, *op. cit.*, pp. 115-124; y LANG, W., "Mise en oeuvre des règles en matière d'environnement. Commentaire sur une résolution de l'Institut de Droit International du 4 septembre 1997, chapitre II", en *Revue Belge de Droit International*, n.º 2, 1997, pp. 556-564.

²⁴³ *Vid.* HANDL, G., "Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio", *cit. supra*, p. 329. No obstante, las respuestas al incumplimiento pueden constituirse en asistenciales o coercitivas. En este último caso, es decir, inculparción por incumplimiento puede ser el único mecanismo para retornar al cumplimiento, de forma similar al efecto de las técnicas utilizadas en los instrumentos utilizados en el ámbito de la protección de los derechos humanos.

por otra, por el cumplimiento de las obligaciones no recíprocas establecidas para asegurar los objetivos ambientales comunes.

El carácter cuasi-jurisdiccional se desprende de la función de examen y de asistencia que cumple este mecanismo, porque a diferencia de los mecanismos judiciales, no pretende ni determinar la violación, ni la responsabilidad²⁴⁴.

El carácter no complejo, flexible y transparente facilita, en gran medida, la cooperación entre los Estados e incentiva a éstos a intentar resolver cualquier problema relativo al cumplimiento de sus obligaciones internacionales. La falta de complejidad se manifiesta en el ámbito procesal, a lo largo del desarrollo de las fases del procedimiento y de su funcionamiento; y su flexibilidad se manifiesta tanto en las cuestiones materiales, por ejemplo, en la valoración del grado de cumplimiento²⁴⁵, como en las cuestiones de procedimiento, por ejemplo, la posibilidad de recabar más informaciones al respecto. La transparencia que rige en el funcionamiento del procedimiento es esencial, aunque existan aun insuficiencias respecto, por una parte, a la participación de las organizaciones no gubernamentales en el procedimiento para presentar y discutir la información²⁴⁶; y por otra, a la exigencia de protección de la información confidencial, que pueda ser aportada durante el desarrollo del procedimiento²⁴⁷.

Y el carácter integrador, como última característica a destacar de los diferentes mecanismos de control previstos en un tratado internacional en materia ambiental, se manifiesta en la intervención de los diferentes mecanismos de control, de forma continua, en el procedimiento²⁴⁸.

²⁴⁴ En la regulación de algún mecanismo se establece expresamente el carácter no judicial del procedimiento. Tal es el caso del para. 3, de la decisión 10/CP.4 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático, en el que se establece que “no revestirá carácter judicial”.

²⁴⁵ El Comité del Protocolo de Kioto debe tener en cuenta cierto grado de flexibilidad sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en transición a una economía de mercado, de acuerdo con el artículo 3.6 del Protocolo (sec. II, para. 11 de la decisión 24/CP.7).

²⁴⁶ En los procedimientos más recientes se posibilita, progresivamente, esta participación de las Organizaciones no gubernamentales. Este es el caso, por ejemplo, del Mecanismo de Kioto.

²⁴⁷ Por ejemplo, los párrafos 15 y 16 de la decisión IV/5 sobre el Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal (en el *Report of the Fourth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Doc. UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre 1992 y Anexo IV; el para. 7 de la decisión 1997/2, del mecanismo establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (en el *Report of the Fifteenth Session of the Executive Body* del Convenio de 1979, en <http://www.unece.org/env/conv/report/eb53>); y la secc. VIII, para. 6 de la decisión 24/CP.7 sobre procedimientos y mecanismos sobre el cumplimiento de Protocolo de Kioto (Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3, de 21 de enero de 2002).

²⁴⁸ En este sentido, este procedimiento no es sustitutivo de los demás mecanismos de control previstos en un tratado ambiental, sino que potencia una evaluación continua a través de la integración de los resultados, de carácter informativo, obtenidos mediante la aplicación de los diferentes mecanismos de control existentes. Evidentemente, la obtención de información a partir de estos mecanismos constituye una base muy importante para la evaluación del cumplimiento y del desarrollo de los procedimientos de incumplimiento.

Las especificidades del procedimiento de incumplimiento no son consecuencia de la forma y del contenido de las reacciones a los posibles incumplimientos detectados, sino que derivan de las características especiales del Derecho internacional del medio ambiente. En el ámbito ambiental, este procedimiento de control es, esencialmente, preventivo, funciona *a priori* y no *a posteriori*. Este control no se ejerce en reacción a la violación de una obligación, sino que por contra tiende a ser continuo, permanente o sistemático. En este sentido, se confía a órganos *ad hoc*, creados por las distintas convenciones de protección ambiental, un control multilateral y no recíproco.

Los principios específicos propios de estos mecanismos de incumplimiento y de sus diferentes modalidades²⁴⁹, que deberían tenerse en cuenta a lo largo de todo el procedimiento, son: el de *prevención*, como principio rector de todo el procedimiento en el sentido que el procedimiento debe servir como instrumento de asistencia de las Partes y de prevención del incumplimiento, así como para procurar el cese de la actividad nociva y, en su caso, el retorno al cumplimiento; el de *automatización*, basado en que el procedimiento se dirige tanto a la creación de seguridad a través del esclarecimiento de la verdad, como el incremento de eficiencia; el de *flexibilidad* teniendo en cuenta el principio de obligaciones comunes, pero diferenciadas, tanto respecto a los plazos, como el nivel de cumplimiento de las mismas y para poder iniciar el procedimiento cuando se considere el mejor momento para hacerlo y también proporcionar la adaptación del procedimiento a cualquier circunstancia diferente que surja a lo largo del mismo; el de *globalidad*, en tanto que este sistema debe dirigirse a todas las cuestiones relativas a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales; el de *credibilidad*, constata que el procedimiento debe mostrar a los Estados Parte que si existe un caso de incumplimiento, de él se derivan unas consecuencias; el de *previsión*, es decir, el procedimiento debe proporcionar a las Partes, en todo momento, la posibilidad de esclarecer su situación; el de *eficiencia*, el procedimiento debe evitar todo tipo de formalidades burocráticas innecesarias; el de *imparcialidad*, con el fin de proporcionar a los Estados Parte un instrumento útil para tratar las cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones convencionales de forma independiente; el de *proporción*, es decir, a diferentes niveles de infracción, diferentes consecuencias; el de *transparencia*, en base el cual el procedimiento debe ser de fácil comprensión para las Partes para ejecutar

²⁴⁹ En cierto modo, estos principios son el desarrollo de los principios generales de los mecanismos de control analizados en el primer apartado del presente Capítulo. *Vid. supra* y también, MORGAN, J. L.,

su función asistencial y con el suficiente conocimiento de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento²⁵⁰; el de *publicidad* para garantizar la información al resto de los Estados Parte, entidades privadas y organizaciones no gubernamentales; y el principio de *unidad del procedimiento*, integrando las demás instituciones que llevan a cabo su función con otros mecanismos y procedimientos de control sobre el cumplimiento²⁵¹.

T. MARAUHN también ha procedido a identificar los principios procesales que pueden ser de aplicación: el principio de cooperación procedimental, el derecho a ser oído, el principio de proporcionalidad y el principio de protección de la información confidencial²⁵². A través de estos principios, se observa de antemano como el procedimiento de incumplimiento ofrece un ejemplo de las modalidades flexibles y respetuosas de las soberanías estatales en el proceso de aplicación del control internacional y de sus efectos²⁵³.

Los procedimientos de incumplimiento ofrecen las siguientes ventajas sobre los procedimientos contenciosos: en primer lugar, la presión de los Estados o de la opinión pública puede ser más efectiva si la cuestión del incumplimiento de un Estado se suscita en un órgano intergubernamental, en el cual el problema es considerado desde una perspectiva política y administrativa, que si se trata en una instancia contenciosa o judicial; en segundo lugar, los organismos internacionales

PORTER, S. J., "Compliance Institutions for the Kyoto Protocol: A joint CIEL/WWF Proposal", Discussion Draft, Prepared for the Viena Compliance Workshop, October 6, 1999.

²⁵⁰ La transparencia constituye un elemento inherente al procedimiento desarrollado ante el Comité de Aplicación, puesto que cuanto mayor es la transparencia mayor la credibilidad en el procedimiento y un mayor grado de eficacia.

²⁵¹ Vid. SCHALLY, H., "The Role and Importance of Implementation Monitoring and Non-Compliance Procedures in International Environmental Regimes", *cit. supra*, pp.84 y ss. Este profesor entiende que, además de aplicar estos principios procedimentales, un procedimiento de incumplimiento debe revestir los siguientes caracteres: el de no-complejidad; no confrontativo; no judicial; transparente y bajo la autoridad suprema de la Conferencia de las Partes. Sobre las características del procedimiento de incumplimiento, *vid.* el Informe del Presidente del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal, Report of the Seventh Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, UN-Doc. UNEP/OzL.Pro.7/12, párr.39-44, de 1995

²⁵² Vid. MARAUHN, T., "Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations", *cit. supra*, pp. 722-730. La identificación de estos principios, mediante un enfoque analítico, está realizada a partir de la práctica de diversas técnicas de supervisión del cumplimiento, pero es aplicable, perfectamente, a los mecanismos de control sobre el cumplimiento. Por ejemplo, el Comité, las Partes y demás entidades que participan en las deliberaciones del Comité de cumplimiento protegerán la confidencialidad de la información que reciban a título confidencial. *Vid.* la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50.

²⁵³ La Declaración de Lucerna de los Ministros de Medio Ambiente de la Región de la Comisión de Naciones Unidas para Europa (UN/ECE) y de los Miembros de la Comisión de la Comunidad Europea responsables del Medio Ambiente, de 30 de abril de 1993, p. 8, párrafo 23.1, urge a las Partes contratantes a las convenciones ambientales de adoptar procedimientos de incumplimiento que: 1) eviten la complejidad; 2) que sean no - contenciosos y transparentes; 3) que dejen la competencia de adopción de decisiones a las Partes contratantes; 4) que dejen a las Partes contratantes considerar qué asistencia técnica o financiera puede ser requerida en el contexto de un acuerdo específico; y 5) que incluyan un

intergubernamentales están en mejores condiciones que los órganos judiciales para interpretar las disposiciones de los tratados ambientales con flexibilidad, teniendo en cuenta una serie de factores de distinta naturaleza y no solamente los criterios jurídicos, y de esta manera buscar soluciones políticas a los problemas de incumplimiento. Los Estados Partes de un tratado ambiental saben que los órganos políticos y administrativos creados en dicho tratado están mejor equipados que los órganos judiciales externos a los efectos de proveer la asistencia que necesitan los países incumplidores para ejecutar sus deberes o para tomar las medidas políticas, técnicas o administrativas necesarias para lograr tal finalidad; en tercer lugar, la aplicación de sanciones al cabo de un procedimiento contencioso, tales como la suspensión de los derechos de un Estado²⁵⁴, o su expulsión de un sistema de protección del medio ambiente, puede terminar ocasionando más perjuicios a la comunidad internacional que al propio Estado sancionado, y sin duda menoscaba los objetivos del tratado²⁵⁵; en cuarto lugar, en cuestiones relacionadas con la protección de los bienes comunes o “*global commons*”, los Estados pueden carecer de legitimidad procesal activa para presentar reclamaciones internacionales ante órganos judiciales.

Este tipo de procedimientos parece adecuarse mejor a las características del Derecho ambiental internacional en el que abundan las normas “*soft law*”, con respecto a las cuales no sería apropiado utilizar los mecanismos tradicionales de solución de controversias, ya que se trata de normas de naturaleza no obligatoria. Las normas de “*soft law*” requieren procedimientos no compulsivos y, precisamente, los procedimientos de incumplimiento poseen este carácter²⁵⁶. De modo que este conjunto de mecanismos y procedimientos no contenciosos podrían

sistema de informes transparente y válido, así como otros procedimientos que acuerden las Partes. *Cit. supra*.

²⁵⁴ Según el artículo 60.2 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 se refiere a la suspensión de la aplicación de un tratado como consecuencia de su violación. En este sentido, la violación grave de un tratado multilateral por una de las Partes facultará: a las otras Partes, procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente, sea en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación o entre todas las Partes; a una Parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente en las relaciones entre ella y el Estado autor de la violación; y/o a cualquier Parte, que no sea el Estado autor de la violación, para alegar la violación como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente con respecto a sí misma, si el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una Parte modifica, radicalmente, la situación de cada Parte con respecto a la ejecución ulterior de sus obligaciones en virtud del tratado.

²⁵⁵ *Vid.* BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, *op. cit.*, pp. 162 y ss.

²⁵⁶ *Vid.* HANDL, G., “Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio”, *cit. supra*, pp. 310 y ss.

ser designados también como “procedimientos *soft* de solución de controversias”²⁵⁷.

A partir de la práctica convencional en la materia y además de los mecanismos de solución de controversias, se pueden distinguir los siguientes procedimientos convencionales para dar respuesta a una supuesta irregularidad en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en un tratado internacional en materia ambiental: el procedimiento de incumplimiento (en sentido estricto); el procedimiento de revisión y el mecanismo multilateral consultivo.

Esta clasificación se establece sobre la base de una diferente funcionalidad de los diferentes procedimientos de incumplimiento. Los procedimientos de incumplimiento, en sentido estricto, priorizan el examen del cumplimiento de los tratados, la determinación de las posibles soluciones y la asistencia que se pueda otorgar al Estado implicado, como es el caso del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y del mecanismo creado en el régimen internacional de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia²⁵⁸. Los procedimientos de revisión, cumplen una función más amplia integrando, además de las funciones consultivas y las de supervisión, el control de los requisitos de participación en algunas de las técnicas jurídicas que operan en el propio tratado. Este es el caso del Mecanismo del Protocolo de Kioto que, junto a las funciones consultivas y de asistencia que desempeña el grupo de facilitación del Comité, el grupo de control del cumplimiento supervisa el cumplimiento de las obligaciones procedimentales y sustantivas y de los requisitos para la participación en los mecanismos flexibles²⁵⁹. Y, finalmente, el mecanismo consultivo multilateral, como procedimiento específico creado en el ámbito de la Convención sobre cambio climático, de 1992 o en el ámbito de la Convención de lucha contra la desertificación, y con una función eminentemente asistencial. Este mecanismo se establece para solucionar cuestiones relacionadas con la aplicación de las convenciones proporcionando asesoramiento sobre la asistencia que debe prestarse a las Partes para superar las dificultades surgidas en la aplicación de las

²⁵⁷ Vid. PAOLILLO, F. H., “Fuentes y Evolución del Derecho Internacional del medio ambiente”, en CARDONA LLORENS, J. (Dir.), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. II, 1998, p. 414.

²⁵⁸ En este sentido, *vid.* el artículo 3.3 del Protocolo de Ginebra de 1991, relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos y el artículo 7.1 del Protocolo de Oslo de 1994, así como el para. 3.a) de la Decisión 1997/2 del mecanismo establecido por este régimen.

²⁵⁹ Precisamente, el mecanismo de Kioto apunta a una progresiva tendencia a la ampliación de funciones de estos procedimientos de incumplimiento. Sobre esta cuestión, *vid.* RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., “Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente”, *cit. supra*, p.194.

convenciones, promover la comprensión de la Convención y prevenir las controversias²⁶⁰.

De los tres procedimientos mencionados, los procedimientos de incumplimiento, aún cuando son los procedimientos que más se adecuan a los problemas que se plantean por el incumplimiento de las normas ambientales no aseguran la resolución de todos los conflictos. Por esta razón se mantienen procedimientos de otra naturaleza a los que se puede recurrir en caso de que los procedimientos de incumplimiento resultaran eficaces, como son el procedimiento de revisión y el mecanismo multilateral consultivo.

En el desarrollo procesal, estos diferentes mecanismos de incumplimiento comparten tres aspectos relevantes: la recopilación de información, la participación del Estado implicado y la elaboración del informe por parte de un comité de incumplimiento. La base procedimental parte del *iter* establecido por el Protocolo de Montreal, procedimiento de incumplimiento en sentido estricto, sobre la base de la cual se desarrollan las diferentes especificidades del resto de procedimientos de incumplimiento.

En consecuencia, en el examen relativo al tratamiento de los mecanismos de incumplimiento es necesario iniciar el análisis por el mecanismo de incumplimiento en sentido estricto, por ser el más común de entre los tratados internacionales en materia ambiental.

2. El procedimiento de incumplimiento en sentido estricto

El Protocolo de Montreal de 1987²⁶¹ a la Convención de Viena de 1985 sobre la protección de la capa de ozono es el primer tratado internacional en

²⁶⁰ El mecanismo consultivo multilateral acentúa la cooperación entre las Partes para el logro de una meta común y no el enfrentamiento. Si bien las decisiones adoptadas por tales mecanismos generalmente carecen de fuerza ejecutoria real, su fuerza se manifiesta en la presión que ejercen Partes iguales y en la exigencia de responsabilidad hecha a las Partes, de manera regular y en un contexto intergubernamental. Por último, esos mecanismos alientan a las Partes a llegar a un acuerdo de consenso sobre las cuestiones que se plantean y a optar por las interpretaciones y decisiones que refuerzan la estabilidad y eficacia del régimen en general. De esta forma, el cumplimiento de un Tratado puede promoverse mediante el debate y la negociación y no por la vía judicial. Ver los documentos, en el ámbito del régimen sobre cambio climático, del Comité Intergubernamental de negociación de una Convención marco sobre el cambio climático A/AC.237/59, 26 de julio de 1994, “Cuestiones de procedimiento y jurídicas. Consideración del establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación (artículo 13) y Conferencia de las Partes, Cuarto período de sesiones, Buenos Aires, 2 a 13 de noviembre de 1998, “Mecanismo consultivo multilateral”, FCCC/CP/1998/L.3, 5 de noviembre de 1998. En el ámbito del régimen de lucha contra la desertización, consultar el documento de la Conferencia de las Partes, Tercer período de sesiones, Recife, 15 a 26 de noviembre de 1999, ICCD/COP(3)/18, 19 de julio de 1999.

²⁶¹ Vid. *ILM* 26, 1987, pp. 1541 y ss.

materia medioambiental que instituye este procedimiento formal de incumplimiento, como parte del Protocolo²⁶² y que servirá de modelo para posteriores tratados internacionales en materia ambiental²⁶³.

Hasta la entrada en vigor del Protocolo de Montreal, los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la protección de la capa de ozono consistían, por un lado, en los procedimientos judiciales²⁶⁴ y, por el otro lado, la presión política que sobre el Estado incumplidor podían ejercer los otros Estados, las organizaciones no gubernamentales y la opinión pública. Ninguno de estos mecanismos fue muy efectivo: el primero, por la poca inclinación que han demostrado tener los Estados Partes de tratados ambientales a recurrir a los procedimientos judiciales, al punto que no ha habido ninguna controversia originada en el incumplimiento de tales tratados que haya sido sometida a los procedimientos judiciales previstos en los mismos; el segundo, por la irregularidad de sus resultados, que dependen de la diferente sensibilidad o vulnerabilidad de cada Estado con respecto a la presión que los otros pueden ejercer.

El procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal proporciona el ejemplo más elaborado de una organización internacional que opera como foro para examinar y resolver problemas relacionados con el incumplimiento de obligaciones convencionales. El Protocolo, tal como fue adoptado en 1987, no contiene, en realidad, ningún procedimiento para casos de incumplimiento, sino una disposición habilitadora que establece que las Partes aprobarán “procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento

²⁶² Vid. Artículo 8 del Protocolo de Montreal. Vid. Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, celebrada en Copenhague, 1992. U.N. Doc. UNEP/OzL.4/15, de 1992, Anexo IV. También, el Informe de la Décima Reunión de las Partes celebrada en El Cairo, en noviembre de 1998, en la que adoptó una Decisión modificativa y clarificadora de determinados aspectos del procedimiento, Decisión X/10, UNEP/OzL.Pro.10/7/Rev.2, de 20 de noviembre de 1998 y la Decisión IX/35 de revisión del procedimiento de incumplimiento, adoptada en la Novena Reunión de las Partes (Doc. UNEP/OzL.Pro/WG.4/1/3 y Doc. UNEP/OzL.Pro.10/9). Sobre esta cuestión, MARTIN ARRIBAS, J. J., “La Degradación de la Capa del ozono: un enorme desafío para la comunidad internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVI, nº. 2, 1994, pp. 533-555.

²⁶³ Siguen este modelo, por ejemplo, el Protocolo de 1994 a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica a larga distancia, sobre la reducción de las emisiones de azufre, 33 *ILM* p. 1540 (1994). Vid. La “Decisión adoptada por el Órgano Ejecutivo en el momento de la adopción del Protocolo, de 14 de junio de 1994, sobre la estructura y funciones del Comité de Incumplimiento, así como los Procedimientos para la Revisión del Cumplimiento”, en el Protocolo sobre reducción de las emisiones de azufre, U.N. Doc. ECE/EB.AIR/40.

²⁶⁴ Vid. Artículo 11 de la Convención de Viena.

de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”²⁶⁵.

De acuerdo con esta cláusula habilitadora, los procedimientos especiales fueron adoptados en la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo, celebrada en Copenhague del 19 al 21 de noviembre de 1992²⁶⁶. Para entonces ya funcionaban mecanismos de control de cumplimiento en otras áreas del Derecho internacional tales como la protección de los derechos humanos, el control de armamentos y GATT. Pero el procedimiento adoptado por las Partes del Protocolo de Montreal fue concebido teniendo en cuenta las particularidades y exigencias de la protección de la capa de ozono y puede considerarse original y en cierto sentido, el modelo precursor de otros sistemas de control del cumplimiento en el dominio de la protección ambiental²⁶⁷.

De forma similar sucede en otros tratados internacionales sobre protección ambiental, donde ni la convención marco ni los sucesivos protocolos se hace una mención expresa a un procedimiento o medidas concretas para hacer frente al incumplimiento²⁶⁸. Sólo se limitan a establecer una cláusula general de

²⁶⁵ Vid. Artículo 8 del Protocolo de Montreal. El tenor literal del artículo 8 del Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono es el siguiente: “Las Partes, en su primera reunión, estudiarán y aprobarán procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y las medidas que haya que adoptar respecto de las Partes que no hayan cumplido lo prescrito”. Este artículo es el resultado de la propuesta de Estados Unidos de crear un procedimiento de incumplimiento que fue introducida, de forma tardía, en el proceso de negociación del Protocolo, por lo que los Estados negociadores sólo la incluyeron como un compromiso sin su correspondiente desarrollo. Vid. BENEDICK, R. E., *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard University Press, Cambridge, 1991, pp. 98-99 y LANG, W., “L’avenir de la couche d’ozone: le rôle du Protocol de Montréal de 1987”, en VV.AA., *Le droit international face à l’éthique et à la politique de l’environnement*, SEBES, Ginebra, 1996, pp. 93-97.

²⁶⁶ Vid. El Anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, p. 62 y Decisión IV/5, reproducida en *Environmental Policy and Law*, 24/2/3, 1994, p. 133; también UNEP/OzL.Pro/WG.1/15/3, de 14 de mayo de 1997, párrafos 10 y ss., donde Canadá desarrolló este sistema y también la Decisión IX/35 de la Novena Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal para la revisión del procedimiento de incumplimiento por el *Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts*, en UNEP/OzL.Pro.9/12. Sobre esta cuestión consultar a KOSKENNIEMI, M., “Breach of Treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 128 y ss.

²⁶⁷ Vid. VICTOR, D. G., “The Early Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure”, en *International Institut for Applied Systems Analysis*, Austria, Mayo 1996, pp. 1-54, en <http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/ER-96-002.html/ER-96-002.html>.

²⁶⁸ Otros tratados establecen, de forma menos contundente, mecanismos dirigidos ya no al incumplimiento, sino a cuestiones relativas a la aplicación del tratado, como es el caso, por ejemplo, de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994 en la que se establece la cláusula de medidas para resolver cuestiones relacionadas con la aplicación en el artículo 27. Este artículo prevé que la Conferencia de las Partes examinará y adoptará procedimientos y mecanismos institucionales para resolver las cuestiones que puedan plantearse en relación con la aplicación de la Convención. Vid. 33 *ILM* 1328 (1994) y U.N. Doc. A/AC 241/15/Rev. 7. También, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, de 9 de mayo de 1992 establece de forma

incumplimiento, donde las medidas van a determinarse, con posterioridad, por las Partes reunidas en la Conferencia. Este es el caso, por ejemplo, del artículo 17 del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998 que establece en relación con el incumplimiento que la Conferencia de las Partes desarrollará y aprobará, lo antes posible, procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del Convenio y las medidas que hayan de adoptarse con respecto a las Partes que se encuentren en esa situación. Asimismo, el artículo 34 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, de Montreal, 29 de enero de 2000, también establece, en relación con el incumplimiento, que la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en este Protocolo, en su primera reunión, examinará y aprobará mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación para promover el cumplimiento con las disposiciones del presente Protocolo y para tratar los casos de incumplimiento. En esos procedimientos y mecanismos se incluirán disposiciones para prestar asesoramiento o ayuda, según proceda. Dichos procedimientos y mecanismos se establecerán sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos de solución de controversias establecidos en el artículo 27 del Convenio y serán distintos de ellos. Y también, el artículo 17 del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001, relativo al incumplimiento, establece que “La Conferencia de las Partes, elaborará y aprobará, lo antes posible, procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones del presente Convenio y el tratamiento que haya de darse a las Partes que no hayan cumplido dichas disposiciones”.

La falta de previsión detallada del procedimiento en el texto convencional se justifica por la necesidad de obtener una mayor participación de los Estados en los objetivos ambientales. Por lo tanto, se prefiere renunciar a los compromisos estrictos, a favor de compromisos más flexibles que en un primer momento, no supongan una traba en la vida del tratado internacional que regula la protección de determinados intereses medioambientales compartidos²⁶⁹. En otros casos, esta

similar que la Conferencia de las Partes considerará el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral para la resolución de cuestiones relaciones con la aplicación de la Convención (artículo 13).

²⁶⁹ En este sentido, la cláusula contenida en el artículo 15 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, parece ser más restrictiva, puesto que establece la posibilidad de la publicidad del procedimiento de incumplimiento. Este artículo prescribe que “La reunión de las Partes debe establecer, mediante consenso, medidas opcionales de carácter no conflictivo,

referencia a la adopción futura de procedimientos se limita aún más, requiriendo a las Partes la cooperación necesaria para poder adoptar estos procedimientos. Por ejemplo, el artículo 21 del Convenio de Barcelona, de 16 de febrero de 1976, de protección del mar mediterráneo contra la contaminación, que establece que las Partes contratantes se comprometen a cooperar en la elaboración de procedimientos que les permitan velar por la aplicación del Convenio y de los protocolos.

En todos estos casos, el enfoque adoptado fue el de que el mecanismo debía tener cierta fuerza, pero no ser demasiado estricto. No se trataba de sujetar a las Partes a un control riguroso, a una especie de proceso judicial, sino a un procedimiento que operara como estímulo al cumplimiento de las obligaciones, y que con tal finalidad proveyera asistencia a los Estados que no pudieran o no quisieran cumplir. Este enfoque se fundaba en el reconocimiento del hecho de que muchas veces el incumplimiento no era el resultado de la mala fe de las Partes o de su falta de voluntad, sino de la carencia de recursos humanos o económicos, o de deficiencias administrativas o técnicas²⁷⁰.

En ocasiones, la indeterminación de los textos convencionales plantea la problemática de determinar el objeto concreto de estos procedimientos que deben dar respuesta a un determinado incumplimiento de una Parte. En el caso del Protocolo de Montreal, por ejemplo, existía la duda de concretar el objeto del procedimiento, o bien en el cumplimiento de las obligaciones de reducir o eliminar la producción de determinadas sustancias que agotan la capa de ozono, o bien también respecto a las obligaciones de comerciar con sustancias controladas. El procedimiento, por otra parte, podía hacer referencia también a la violación de las obligaciones de informar y de aplicar los objetivos de la transferencia de tecnología²⁷¹. Es decir, se plantea si el objeto del procedimiento abarca no sólo las

no judicial y consultivo para examinar el cumplimiento de las disposiciones de este Convenio. Estos mecanismos deben permitir una participación adecuada del público y pueden prever la posibilidad de examinar comunicaciones de ciudadanos sobre cuestiones relacionadas con este Convenio". Esta cláusula resulta de una importancia considerable, ya que el procedimiento de incumplimiento se genera precisamente, con la voluntad de resolver los asuntos de incumplimiento en un ámbito interno, evitando así la relevancia externa de determinadas irregularidades constatadas en algunas Partes. *Vid.* también, el Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, pp. 8-9 y la Decisión I/7 adoptada en esta Primera Reunión que regula la "Revisión del cumplimiento".

²⁷⁰ *Vid.* SZÉLL, P., "Implementation Control: Non-Compliance Procedure and Dispute Settlement in the Ozone Regime", en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Federal Ministry of Foreign Affairs, Austria, p. 46.

²⁷¹ *Vid.* artículo 10.a) del Protocolo como se enmendó en 1990. Sobre esta cuestión, KOSKENNIEMI, M., "Breach of Treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol", *cit. supra*, pp. 133 y ss.

obligaciones convencionales principales de las Partes o también las obligaciones secundarias, que facilitan el cumplimiento de las principales²⁷². El criterio determinante para decidir cual es el objeto del procedimiento, es el de determinar la naturaleza recíproca de las obligaciones convencionales²⁷³.

En general, el procedimiento de incumplimiento, en realidad, consiste en dos sistemas interconectados²⁷⁴. El sistema regular es el que lleva a cabo el comité permanente de aplicación a través de la realización de debates sobre temas generales relativos a la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones convencionales, de la adopción de recomendaciones a otros órganos convencionales, así como de la realización de informes después de cada reunión. El segundo sistema es el funcionamiento *ad hoc* de este comité permanente, que consiste en que cualquier Estado Parte que sospeche la falta de respeto de las obligaciones convencionales por parte de otro Estado Parte, pueda formular sus quejas ante la Secretaría de la Convención, la cual las remitirá al llamado “Comité de Aplicación”, quién examinará el caso con el fin de poder determinar una solución amistosa y realizar un informe que remitirá a la Conferencia de las Partes, que puede decidir las medidas a adoptar para asegurar el pleno respeto de la Convención por parte del Estado infractor²⁷⁵. En ambos casos, es el Comité de Aplicación, cuyo mandato es considerar las situaciones de incumplimiento e intentar buscar una solución amistosa, de carácter no confrontativo, el que lleva a cabo el procedimiento.

2.1. Fases del Procedimiento

Las fases del procedimiento de incumplimiento se dividen en tres fases: la iniciativa, la participación del órgano de control y la resolución del procedimiento.

²⁷² En el ámbito del Protocolo de Montreal se discutió incluso la competencia del Comité de Aplicación para tratar los casos de incumplimiento de objetivos financieros. No obstante, ambas obligaciones, es decir, la de reducir y eliminar la producción y el comercio de sustancias controladas y las de carácter financiero, tienen una naturaleza recíproca, lo que permite que ambas puedan ser objeto del procedimiento de incumplimiento. *Vid.* KOSKENNIEMI, M., *ibidem*, pp. 135 y ss.

²⁷³ *Vid.* WOLFRUM, R., “Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law”, *cit. supra*, p. 119.

²⁷⁴ *Vid.* VICTOR, D. G., “The Early Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure”, *cit. supra*, pp. 32 y ss. También del mismo autor, “The Operation and Effectiveness of the Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure”, en VICTOR, D. G., RAUSTIALA, K., SKOLNIKOFF, E. B. (eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg (Austria), The MIT Press, Massachusetts and London, 1998, pp. 137-176.

²⁷⁵ *Vid.* HANDL, G., “Compliance Control Mechanisms and International Environmental Obligations”, *op. cit.*, pp. 29-49.

a) La iniciativa

El acceso al procedimiento es mucho más amplio que en el caso de los mecanismos de solución pacífica de controversias, puesto que el procedimiento de incumplimiento puede invocarse por diferentes sujetos²⁷⁶. El procedimiento de incumplimiento no está supeditado a un acuerdo común entre las partes, ni requiere de su consentimiento previo para iniciar el procedimiento, ni tan sólo que se trate de un Estado lesionado, como sí sucede en el caso de las reglas tradicionales sobre responsabilidad internacional²⁷⁷.

En general, el punto de partida en el que se basa esta iniciativa es la información obtenida a través del Estado que activa el procedimiento, ya sea un

²⁷⁶ Sin embargo, no tienen esta legitimación activa en este procedimiento las organizaciones no gubernamentales. Algunos autores entienden que reconocer su legitimación para la activación del procedimiento supondría un peligro para el frágil equilibrio que rige el funcionamiento de los procedimientos de incumplimiento, porque añadiría tensión en los Estados Parte y porque la apertura total del procedimiento crearía una atmósfera contraria a la eficacia del mecanismo. No obstante, si bien no poseen la legitimación para iniciar el procedimiento, si pueden participar en él aportando información fáctica y técnica relevante. Esta colaboración resulta de gran utilidad por la información y datos que pueden aportar tanto a la secretaría convencional, como a los Estados Parte, en caso de posibles incumplimientos. *Vid.* FITZMAURICE, M., REDGWELL, C., “Environmental Non-Procedures and International Law”, *cit. supra*; y también, VICTOR, D. G., “The Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure: Lessons for Making Other International Environmental Regimes More Effective”, presentado en el Workshop sobre “The Ozone Treaties and Their Influence on the Building of Environmental Regimes”, Viena, 4 de diciembre de 1995, distribuido a través de UNEP/OzL.Pro.7/INF.1, pp. 2 y ss.

²⁷⁷ En las recientes deliberaciones de la Comisión de Derecho Internacional se ha procedido a ampliar el concepto de “Estado lesionado”. El artículo 40 (actual 43) del Proyecto de Artículos sobre responsabilidad internacional del Estado de 1996, la Comisión establecía dos categorías de Estados, aquellos cuyos derechos eran infringidos por la violación de una obligación multilateral y aquellos otros que poseían un interés legal en el cumplimiento de una obligación. *Vid.* Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Seventh Session, UN-GAOR, 50th Sess., Supp. N.º. 10, parr. 279, p. 112, UN-Doc. A/50/10 (1995). La Comisión, en el artículo 2 del Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad Internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho internacional, distingue entre el “Estado de origen” como el Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción o control en otros lugares se planifican o realizan las actividades; “Estado que pueda resultar afectado” como el Estado en cuyo territorio exista el riesgo de daño transfronterizo sensible o que tiene jurisdicción o control sobre cualquier otro lugar en que exista ese riesgo; y “Estados interesados”, como el Estado de origen y el Estado que puede resultar afectado. Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement, n.º. 10 (A/56/10), ch. IV. E. 1. de 2001. La visión restrictiva del concepto de Estado lesionado ha sido representativa en los casos analizados por la Corte Internacional de Justicia, por ejemplo, la concepción restrictiva adoptada por la Corte en el Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, de 1986. La Corte en este caso plantea, al final de la Sentencia, la posibilidad de distinguir entre: el Estado que sufre un daño material como consecuencia del incumplimiento de otro Estado de las obligaciones convencionales y el Estado que puede resultar afectado por el simple hecho de pertenecer a la comunidad convencional, *vid. ICJ Recueil*, n.º. 14, p. 127, párr. 249. En determinados casos, como en el ámbito ambiental, las obligaciones multilaterales pueden no ser automáticamente exigibles, puesto que requieren determinadas condiciones legales, científicas y tecnológicas para poder cumplirlas. Este es el caso de las obligaciones de limitar la emisión de gases CFC a la atmósfera de acuerdo con el Protocolo de Montreal y la Convención de cambio climático de 1992. Sobre esta cuestión, *vid.* CRAWFORD, J., “Revising the Draft Articles on State Responsibility”, en *EJIL*, vol. 10, 1999, pp. 435 y ss. El procedimiento de incumplimiento persigue la realización de los objetivos comunes fijados en el tratado internacional, mediante la participación e implicación colectiva, trascendiendo a la naturaleza recíproca propia de las obligaciones convencionales, sobre las cuales rige el sistema tradicional de responsabilidad internacional por su incumplimiento.

tercer Estado o el Estado escrutado²⁷⁸, o bien a través de la secretaría²⁷⁹. La fuente de información más común surge de las comunicaciones o informes anuales, que las Partes, generalmente, están a obligadas a remitir de acuerdo con las disposiciones de los textos convencionales²⁸⁰.

Respecto al sistema *ad hoc* y considerando el procedimiento regulado en el Protocolo de Montreal²⁸¹, este mecanismo puede ser iniciado por: cualquier Estado Parte en el tratado²⁸², la Secretaría²⁸³, el Estado que incumple²⁸⁴ o el mismo

²⁷⁸ En efecto, la información puede ser introducida por el Estado imputado como réplica a las reservas sobre el cumplimiento que han dado inicio al procedimiento por solicitud de un Estado o grupo de Estados parte (*vid.* párrafo 2 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; párrafo 4.a) del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

²⁷⁹ *Vid.* párrafos 1, 3 y 4 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; párrafo 4 y 5 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; párrafo 5 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático; la sec. VIII.3 del Mecanismo del Protocolo de Kioto; y el apartado III de la Decisión I/7 del mecanismo de revisión del cumplimiento del Convenio de Aarhus, *vid.* Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*.

²⁸⁰ En efecto, de acuerdo con el artículo 23 de la Convención de París de 1992 sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico (*vid.* *ILM* 32, 1993, pp. 1069), la Comisión debe evaluar el cumplimiento de los Estados Parte "... sobre la base de los informes periódicos establecidos en el artículo 22 y de cualquier otro informe presentado por las Partes contratantes". En tanto que el artículo 22 sólo hace referencia a los informes presentados por los Estados Parte sobre las medidas adoptadas por ellos y el artículo 23 incluye la referencia de "cualquier otro informe". Esto puede entenderse como la capacidad de las Partes de transmitir el conocimiento de incumplimiento de una Parte a la Comisión, mientras que la decisión de si debe tratarse el problema o no entra dentro de los límites de la discrecionalidad otorgada a la Comisión. En contraste con el procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal que establece las reservas a la aplicación por otra Parte. Sobre estas diferencias, *vid.* HILF, J., "The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic – New Approaches to an Old Problem?", en *ZaöRV*, n.º. 55, 1995, pp. 580-593.

²⁸¹ El procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal se ha utilizado en los casos de incumplimiento de, *inter alia*, Azerbaijjan, Bielorusia, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la Federación Rusa y Ucrania. *Vid.* Los Informes de la Séptima a la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal, Report of the Seventh Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, UN-Doc. UNEP/OzL.Pro.7/12, párr.39-44, de 1995; también, UNEP/OzL.Pro.8/12 y UNEP/OzL.Pro9/12 y las Decisiones adoptadas en la Décima Reunión de las Partes, UNEP/OzL.Pro.10/7/Rev.2. En esto casos se siguió el mismo planteamiento que en la Séptima Reunión de las Partes. También, *vid.* UNEP/OzL.Pro4/15, Anexo IV, pp. 46 y ss. Disposiciones similares se incluyen en el mecanismo previsto en el Protocolo de Oslo sobre la reducción de emisiones de azufre de 1994 (*vid.* *ILM* 33, 1994, pp. 1540 y ss.) a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de larga distancia (Decision Taken by the Executive Body at the Adoption of the Protocol, UN Doc. ECE/EB.AIR/40, 30 y ss, párrafos 3, 4 y 5). Y WERKSMAN, J., "Compliance and Transition: Russia's Non-Compliance Tests the Ozone Regime", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1996, pp. 750-773.

²⁸² El párrafo 1 y 2 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (*Vid.* UNEP/OzL.Pro4/15, Anexo IV, pp. 46 y ss., *ibid.*) establece que si una parte o más Partes tienen reservas sobre la aplicación de las obligaciones llevada a cabo por otro Estado Parte, éstos pueden dirigir un escrito a la Secretaría. Esta sumisión del escrito será fundamentada con información corroborada". En este sentido, cualquier Estado Parte en el Protocolo tiene el derecho de denunciar a otra Parte en relación con el acuerdo sobre la base del principio consuetudinario fundamental de *pacta sunt servanda*. También se aplica al párrafo 4.a del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; el párrafo 5 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático, en el que se añade la posibilidad de que el Estado o grupo de Estados que activan el procedimiento lo hagan respecto al posible incumplimiento de un grupo de partes y no sólo de un Estado individual; la secc. VI.I.b del Mecanismo del Protocolo de

Comité de Aplicación²⁸⁵. De forma directa o a través de la Secretaría, otros órganos de gestión pueden aportar información relevante para el procedimiento: los equipos de expertos en cumplimiento, las Conferencias de las Partes o los órganos subsidiarios de carácter técnico y científico²⁸⁶. Y también existe la posibilidad de que el Comité, previa invitación del Estado imputado, pueda desplazarse al territorio de ese Estado con el fin de recabar información necesaria²⁸⁷. Además, es posible que las organizaciones no gubernamentales presenten información factual y técnica relevante para el caso sometido a control.

En primer lugar, en los procedimientos de incumplimiento de los Protocolos de Montreal y Oslo sólo otra Parte podrá iniciar el procedimiento si tiene “reservas sobre la aplicación de las obligaciones (del Protocolo) de otra Parte” y si la presentación de este hecho viene corroborada por la información obtenida²⁸⁸. En

Kioto; y el apartado IV de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 4. También existe esta posibilidad en el ámbito del Convenio de Basilea, la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50.

²⁸³ De hecho, la Secretaría parece el órgano más indicado para el inicio de este procedimiento debido, principalmente, a su función de recopilar toda la información relativa a la aplicación de un determinado texto convencional. En este sentido puede consultarse, por ejemplo, el artículo 7 del Protocolo de Montreal y SZÉLL, P., “Implementation Control: Non-Compliance Procedure and Dispute Settlement in the Ozone Regime”, *cit. supra*, p. 100. El párrafo 3 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (*Vid. UNEP/OzL.Pro/4/15, Anexo IV, pp. 46 y ss., cit. supra*) establece que “Cuando la Secretaría en la preparación de su informe, advierta un posible incumplimiento por alguna Parte... puede requerir a la Parte en cuestión de proporcionar la información necesaria sobre el problema en cuestión. Si no hay una respuesta... dentro de un plazo de tres meses o más, dependiendo de las circunstancias de la situación, o si el problema no se resuelve a través de una acción administrativa o a través de contactos diplomáticos, la Secretaría incluirá esta irregularidad en su informe de la Conferencia de las Partes... e informará, consecuentemente, al Comité de Aplicación”. También existe esta posibilidad en el ámbito del Convenio de Basilea, la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50. En el caso del Mecanismo del Protocolo de Kioto, la Secretaría puede activar el procedimiento como consecuencia de las reservas relativas a la aplicación por parte de algún Estado que hayan sido detectadas por los informes de los grupos de expertos en cumplimiento creados al amparo del artículo 8, a partir de la información sobre inventarios nacionales. Y también puede activarlo la Conferencia de las Partes en el mecanismo consultivo multilateral del cambio climático.

²⁸⁴ En este caso, se potencia sobre todo el carácter asistencial y no contencioso del procedimiento de incumplimiento, en tanto que el Estado infractor transmite al Comité no sólo su incumplimiento, sino también sus dificultades para conformarse con las disposiciones convencionales.

²⁸⁵ El Comité a través de la Secretaría, puede requerir al Estado supervisado para que presente información complementaria sobre el asunto (*vid. párrafo 7.c*) del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; párrafo 6.a) del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia).

²⁸⁶ *Vid. sec. VIII.3 del Mecanismo del Protocolo de Kioto.*

²⁸⁷ *Vid. párrafo 7.e) del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; párrafo 6.b) del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.*

²⁸⁸ El Anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, p. 62, establece que “Si una o más Partes tienen reservas respecto del cumplimiento por otra Parte de las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo, estas reservas pueden ser expresadas por escrito a la Secretaría. Toda comunicación de esa índole deberá ir acompañada de información que la corrobore”.

ese caso, puede comunicar estas reservas por escrito a la Secretaría, la que dará traslado, dentro de las dos semanas siguientes a la recepción de una comunicación, de una copia de la comunicación a la Parte presuntamente incumplidora. La respuesta, de haberla, junto con la información que la acompañe, será presentada a la Secretaría y a las Partes interesadas en el plazo de tres meses contados desde la fecha del envío o dentro de un plazo más prolongado si las circunstancias de algún caso particular lo requieren. A continuación, la Secretaría transmitirá la comunicación, la respuesta y la información proporcionada por las Partes al Comité de Aplicación para su examen.

Aunque los Estados suelen ser prudentes a la hora de hacer valoraciones sobre la actividad de otros Estados, la exigencia de información corroborada constituye un instrumento muy útil para evitar un abuso del procedimiento.

En segundo lugar, el inicio del procedimiento de incumplimiento también puede darse por la acción de las Secretarías mediante el desarrollo de las funciones propias que tienen asignadas por el tratado²⁸⁹. Es decir, cuando, durante la preparación de su informe, la Secretaría tenga conocimiento de la posibilidad de que alguna Parte no haya cumplido sus obligaciones en virtud del Protocolo, podrá solicitar a esa Parte que facilite la información necesaria al respecto. Si no se recibe respuesta de la Parte de que se trate en el plazo de tres meses, o en un plazo más largo si las circunstancias del asunto lo requieren, y éste no se resuelve con medidas administrativas o a través de contactos diplomáticos, la Secretaría incluirá el asunto en su informe a la reunión de las Partes e informará al Comité de Aplicación²⁹⁰.

²⁸⁹ Respecto a la función de la Secretaría de desencadenar el proceso, existen algunas pequeñas diferencias entre los procedimientos de incumplimiento del Protocolo de Montreal y el de Oslo. Mientras que la Secretaría del Protocolo de Montreal sólo puede llamar la atención del Comité de Aplicación sobre determinadas situaciones que conoce durante la elaboración de su informe, en el Protocolo de Oslo, la Secretaría puede informar al Comité de Aplicación, independientemente de la forma a la cual ha llegado a tener conocimiento de la situación de eventual incumplimiento. Sobre esta cuestión, *vid.* SZÉLL, P., "The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance", *op. cit.*, pp. 106 y ss. También, el apartado V, párrafo 17 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 4.

²⁹⁰ *Vid.* El artículo 12.c) del Protocolo de Montreal y el Anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, p. 62. Por ejemplo, la Secretaría del Protocolo de Montreal señaló la atención del Comité de Aplicación el documento UNEP/OzL.Pro/ImpCom/24/2, en el que figuraba datos recibidos por la Secretaría de conformidad con el artículo 7 del Protocolo de Montreal. De acuerdo con este informe, la Secretaría señaló que en el caso de Israel, Kazanjanstán y Turkmenistán no se había recibido una explicación satisfactoria de por qué no se había cumplido el calendario de reducción del consumo. *Vid.* Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 24ª reunión, Ginebra, 10 de julio de 2000, UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/24/4, de 10 de julio de 2000, pp. 3 y ss.

En tercer lugar, el procedimiento también puede ser iniciado por la propia Parte incumplidora. De forma extraordinaria, tanto el Protocolo de Oslo como el de Montreal prevén la posibilidad de que el procedimiento de incumplimiento se inicie a instancia del Estado que presuntamente es objeto de incumplimiento²⁹¹. Para que pueda darse esta posibilidad es necesario que: existan unas conclusiones exponiendo el por qué de su incapacidad de aplicar y cumplir determinadas normas y obligaciones jurídicas relativas a la protección del medio ambiente; que exista una explicación, por escrito, de las circunstancias específicas consideradas como la causa de su incumplimiento; y, que implícitamente, exista alguna prueba que el Estado en cuestión ha realizado, de buena fe, todos los esfuerzos posibles para cumplir con sus obligaciones internacionales²⁹².

La posibilidad de iniciar del procedimiento por parte de un Estado objeto de incumplimiento se adoptó en 1995, cuando el procedimiento del Protocolo de Montreal fue invocado por primera vez para tratar demandas formales de incumplimiento²⁹³. El procedimiento de incumplimiento original del Protocolo de Montreal²⁹⁴ establecía, simplemente, la activación del procedimiento por una Parte frente a otra. La secretaría sólo tenía el poder de desencadenar el régimen cuando las disposiciones se revisaron en noviembre de 1992. La noción de autoincriminación se introdujo a propuesta de la Ex – Unión Soviética, la cual consideraba esta opción conforme al carácter conciliatorio del régimen. El actual

²⁹¹ También el apartado IV, párrafo 16 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 4.

²⁹² El Anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, p. 62 establece que “Cuando una Parte llegue a la conclusión de que, pese a haber realizado de buena fe los mayores esfuerzos posibles, no está en condiciones de cumplir plenamente las obligaciones contraídas en virtud del Protocolo, podrá dirigir por escrito una comunicación a la Secretaría para explicar, en particular, las circunstancias concretas que, a su juicio, son la causa del incumplimiento. La Secretaría transmitirá esa comunicación al Comité de Aplicación, que la examinará lo antes posible”. También existe esta posibilidad en el ámbito del Convenio de Basilea, la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50.

²⁹³ El Comité de Aplicación había puesto a prueba el proyecto de procedimientos relativos al incumplimiento (UNEP/OzL.Pro/WG.3/3) a lo largo de un período de dos años y había llegado a la conclusión de que el mandato era eficaz y adecuado para apoyar su labor. Los miembros del Comité respaldaron plenamente la labor del Grupo de Trabajo especial de expertos jurídicos y habían tomado nota con satisfacción de que la reunión preparatoria de la Cuarta Reunión de las Partes había recibido positivamente la propuesta sobre procedimientos relativos al incumplimiento que figuraba en el anexo IV del Proyecto de decisiones (UNEP/OzL.Pro.4/L.1/Rev.1). Sobre un análisis de esta cuestión, *vid. VICTOR, D. G., “The Montreal Protocol’s Non-Compliance Procedure: Lessons for Making Other International Environmental Regimes More Effective”, cit. supra.*; y LOIBL, G., “Compliance with International Environmental Law- The Emerging Regime under the Kyoto Protocol”, en BENEDEK, W., ISAK, H., KICKER, R. (ed.), *Development and Developing International and European Law. Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday*, Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt Am Main, 1999, pp. 263-284.

²⁹⁴ *Vid. UNEP/OzL.Pro.2/3, Anexo III, pp. 40 y ss.*

párrafo 4 de Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono establece que “Cuando una Parte entiende que a pesar de haber realizado de buena fe todo lo posible, es incapaz de cumplir con sus obligaciones del Protocolo, se puede dirigir a la Secretaría presentando un escrito explicando, en particular, las circunstancias específicas que considera como causa del incumplimiento. La Secretaría transmitirá el escrito al Comité de Aplicación, el cual considerará las medidas que resulten pertinentes”²⁹⁵. Esta posibilidad fue utilizada en 1995, conjuntamente, por Rusia, Bielorusia, Bulgaria, Ucrania y Polonia²⁹⁶. Estos cinco países con economías de transición expresaron al Comité, mediante una declaración, su preocupación sobre su capacidad de cumplir, después del 1 de enero de 1996, con las obligaciones del Protocolo de Montreal²⁹⁷. A pesar de que los cinco Estados tenían la intención de dirigir su petición a la Conferencia de las Partes, su solicitud fue examinada por el Comité de Aplicación, siguiendo lo dispuesto en el párrafo 4 del procedimiento de incumplimiento, sobre la posibilidad que la Parte autora del incumplimiento inicie de parte el procedimiento en cuestión. La información transmitida por estos países de economías en transición reflejaba determinadas dificultades para cumplir con sus obligaciones. En relación con Bielorusia, Bulgaria, Polonia y Ucrania, las decisiones al respecto fueron negociadas y aceptadas por estos Estados y se adoptaron por la Reunión de las Partes por consenso²⁹⁸. La Federación Rusa, por su parte, no estaba de acuerdo con las recomendaciones del Comité y de la Reunión de las Partes. A pesar de sus objeciones, la Reunión de las Partes adoptó una decisión por *consensus minus uno*. Esta Decisión constituía una combinación de reprimendas y punición: en particular, se requería a Rusia información detallada para el Comité de Aplicación, se imponía restricciones en su comercio de sustancias controladas por el Protocolo y finalmente, se animaba a las entidades financieras a prestar asistencia financiera, a pesar del incumplimiento sobrevenido de Rusia.

En cuarto lugar, el Comité de Aplicación puede actuar de oficio, según el “sistema normal”, cuando se reúne periódicamente para examinar cuestiones

²⁹⁵ Vid. UNEP/OzL.Pro/4/15, Anexo IV, pp. 46 y ss., *cit. supra*.

²⁹⁶ Vid. Report of the Seventh Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, UN-Doc. UNEP/OzL.Pro.7/12, párr.39-44, de 1995.

²⁹⁷ Esta petición se encuentra reproducida en el Anexo II del siguiente documento UNEP/OzL.Pro/ImpCom/11/1, pp. 13-14. Sobre estos casos de incumplimiento, SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, *op. cit.*, pp. 100 y ss.; WERKSMAN, J., “Compliance and Transition: Russia’s Non-Compliance Tests the Ozone Regime”, *cit. supra*, pp. 750 y ss.

²⁹⁸ Vid. *Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, 4th ed., 1996, pp. 141 y ss.

relacionadas con el cumplimiento del Protocolo, aunque no haya quejas o solicitudes de los Estados Partes. También de la recepción de los informes periódicos estatales en la secretaría, del informe de la misma²⁹⁹ y la elaboración de los sumarios analíticos puede deducirse determinados comportamientos que pueden motivar el inicio del procedimiento por parte del mismo Comité de Aplicación³⁰⁰, cuando éste tenga indicios de un posible incumplimiento³⁰¹.

La última posible vía de acceso al procedimiento es la prevista en el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998 que dispone la posibilidad de que se pueda incluso examinar de oficio las comunicaciones procedentes de los ciudadanos sobre cuestiones relacionadas con este Convenio³⁰². La Decisión I/7 sobre la “Revisión del cumplimiento” regula en

²⁹⁹ Por ejemplo, en la 26ª reunión del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal, celebrada en Montreal el 23 julio de 2001, el Comité tras examinar el informe preliminar de la Secretaría sobre los datos, realizó un análisis preliminar del cumplimiento de las Partes sobre la producción y consumo de CFC a partir del 1º de julio de 1999 y había examinado los datos proporcionados hasta ahora por algunas Partes correspondientes al año 2000. El Comité acordó pedir a la Secretaría que enviase cartas a ocho Partes que no operan al amparo del artículo 5 que, en la opinión del Comité, se encontraban en situación potencial de incumplimiento. En las cartas se pedían explicaciones de las cifras de consumo o producción que no alcanzaban los niveles previstos para lograr o mantener el cumplimiento de los controles del Protocolo. Para las Partes con economías en transición, cuya situación de incumplimiento con el Protocolo había sido determinada previamente por las Partes, el Comité pidió a la Secretaría que enviase cartas enérgicamente formuladas avisándoles de su continuo incumplimiento y pidiéndoles información que ayudase al Comité de Aplicación a revisar su situación. *Vid.* Informe de la 13ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Colombo del 16 al 19 de octubre de 2001, UNEP/OzL.Pro.13/10, de 26 de octubre de 2001, pp. 40 y ss.

³⁰⁰ Como ya se ha podido analizar anteriormente, numerosos tratados internacionales de protección ambiental dan una especial importancia al papel que desempeña la Secretaría convencional en la reunión de información referente a la aplicación de las disposiciones convencionales por parte de los Estados. *Vid.* por ejemplo, el artículo 13 de la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 22 marzo 1989 y la Decisión I/16 de la Conferencia de las Partes y también Intergovernmental Negotiating Committee on the Elaboration of an International Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa, Procedures for Communication of Information and Review of Implementation, UN-Doc. A/AC.241/49/Rev. 1, 1996.

³⁰¹ Por ejemplo, en el Informe del Comité de Aplicación a la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, se hace referencia a la preocupación del Comité sobre el hecho que algunas Partes manifestaban una tendencia al aumento del consumo de sustancias controladas, especialmente halones. Otros dos problemas observados por el Comité fueron la demora en la presentación de datos por muchas Partes y la dificultad de obtener datos demográficos precisos. Al parecer, algunos países en desarrollo seguían teniendo graves dificultades para cumplir los requisitos de presentación de datos. En este sentido, el Grupo Especial de expertos en la presentación de datos había identificado varios problemas técnicos y administrativos y determinado su posible solución.

³⁰² *Vid.* artículo 15. Es el primer tratado internacional que hace referencia directa a la participación del ciudadano en el marco del control del cumplimiento por parte de los Estados. Sobre esta posibilidad el Comité de Cumplimiento ha tenido en cuenta la experiencia del Comité de Derechos Humanos, en relación con las quejas individuales que recibe, con el fin de poder permitir la iniciativa directa de los particulares en el procedimiento de incumplimiento. *Vid.* Informe sobre la Primera Reunión del Comité de Cumplimiento, Economic Commission for Europe, Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en

su sección VI, párrafo 18 las “Comunicaciones del Público”, las cuales pueden efectuarse en el período de doce meses a partir de la fecha de adopción de su decisión o de la fecha de la entrada en vigor del Convenio respecto de una Parte e incluso, se pueden trasladar comunicaciones al Comité en relación con el incumplimiento de una Parte, a menos que ésta haya notificado, por escrito, al Depositario, su rechazo, por un período no superior a cuatro años, a que el Comité conozca de estas comunicaciones procedentes del público³⁰³.

Estas comunicaciones se dirigirán al Comité a través de la Secretaria³⁰⁴, por escrito o en formato electrónico. El Comité podrá decidir cursar o no una demanda de incumplimiento, por ejemplo, en caso de considerar que la información recibida

cuestiones ambientales, MP.PP/C.1/2003/2, de 16 de junio 2003. En este sentido, al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, tiene un anexo que contiene una declaración realizada por la delegación norteamericana en relación con el establecimiento del mecanismo de cumplimiento. A pesar de que Estados Unidos no es Parte en la Convención de Aarhus y que, por lo tanto, no puede bloquear la adopción de este mecanismo, sí que manifiesta su oposición a determinados aspectos del procedimiento como, por ejemplo, el papel que pueden desarrollar los actores no estatales o los actores no Partes en la Convención, incluyendo la designación de los miembros del Comité. Estados Unidos también duda de la eficacia de estas disposiciones debido a que las organizaciones no gubernamentales pueden adquirir un estatuto más importante que el de las mismas Partes en la Convención, en el sentido en que puede haber ocasiones en que el Comité revise una información presentada por algún particular, el cual podrá participar en la labor del Comité, mientras que el Estado interesado no. Según Estados Unidos, la inversión del papel tradicional que ha desempeñado el Estado en los tratados internacionales puede poner en peligro la efectividad de este régimen. *Cit. supra*, pp. 8-9

³⁰³ La Parte puede revocar esta notificación y aceptar, en cualquier momento, que el Comité conozca de estas comunicaciones relativas a su cumplimiento. *Vid.* el apartado VI, párrafo 18 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 4. También existe esta posibilidad en el ámbito del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 22 marzo 1989 (28 *ILM* 667; B.O.E. de 22 de septiembre de 1994, núm. 226-227) porque se prevé la posibilidad que personas o entidades a las que merezca reservas la aplicación o el cumplimiento por una Parte, de las obligaciones previstas en el Convenio, transmitan información a la secretaría, la cual dentro de un plazo de dos semanas a partir de la fecha en que haya recibido la documentación, deberá remitir una copia a la Parte cuyo cumplimiento del Convenio se haya cuestionado y al Comité a fin de que éste considere el asunto en su siguiente reunión. *Vid.* También existe esta posibilidad en el ámbito del Convenio de Basilea, la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículo 13, p. 50.

³⁰⁴ En el caso del Convenio de Basilea, toda la documentación, exceptuando la iniciativa de la secretaría, deberá presentarse por escrito a la secretaría e incluir: el tema que suscita preocupación; las disposiciones pertinentes del Convenio; y cuando sea aplicable, en el caso que sea la iniciativa por el propio Estado que presenta problemas de cumplimiento, la información que justifique la documentación presentada. La Parte cuyo cumplimiento se cuestione podrá presentar respuestas o formular observaciones en cada una de las etapas del procedimiento. En caso de presentación de la documentación por una entidad que no sea una Parte con respecto al cumplimiento de sus propias obligaciones, la secretaría, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la fecha en que haya recibido la documentación, deberá remitir una copia a la Parte cuyo cumplimiento del Convenio se ha cuestionado y al Comité a fin de que éste considere el asunto en su siguiente reunión. *Vid.* la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículo 11, p. 50.

no es suficiente o *de minimis* o si es patentemente infundada³⁰⁵. En caso de decidir dar curso a la demanda, examinará estas comunicaciones, a no ser que la comunicación sea: anónima, realizada con abuso de derecho, manifiestamente injusta o incompatible con las disposiciones del tratado y adoptará las medidas que estime oportunas y lo comunicará, lo antes posible a la Parte contra la cual se alega el incumplimiento. La Parte deberá presentar, no más tarde de cinco meses después de haber recibido la comunicación, las explicaciones o declaraciones pertinentes y por escrito con el fin de esclarecer el problema y describir las medidas adoptadas al respecto³⁰⁶.

Una vez se ha iniciado el procedimiento por las Partes legitimadas, a continuación, el objetivo del Comité es verificar el grado de cumplimiento y si fuera necesario, encontrar una solución amistosa a los problemas que puedan plantearse.

b) La participación del órgano de control

La intervención y participación de un Comité constituye el soporte institucional del procedimiento de incumplimiento³⁰⁷. Este Comité de Aplicación estudia el caso, reúne toda la información, procura lograr una solución amistosa al problema e informa sobre sus deliberaciones y recomendaciones a la Reunión de las Partes, la cual podrá tomar una decisión al respecto y pedir que se adopten medidas para lograr el pleno cumplimiento de las obligaciones convencionales³⁰⁸.

³⁰⁵ Por ejemplo, Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, *cit. supra*, artículo 18, p. 51.

³⁰⁶ *Vid. Ibid.*, p. 5.

³⁰⁷ El papel de intermediario asignado al Comité es esencial y hace de éste la fuente principal de información vital para las Partes con respecto a su propio control del cumplimiento.

³⁰⁸ En la práctica es posible identificar dos tipos de instituciones: un órgano permanente *ad hoc*, que es el modelo más generalizado; y, excepcionalmente, un órgano permanente con competencia general. Por ejemplo, en el mecanismo que se está articulando en el ámbito del Convenio para la protección del medio marino del Atlántico Nordeste (OSPAR), de 22 de septiembre de 1992, el órgano que se encargará de estas funciones no va ser un comité *ad hoc*, sino que se va a proceder a hacer uso de la competencia general que tiene atribuida la Comisión OSPAR. *Vid. HILF, J.*, "The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic-New Approaches to an Old Problem?", en *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 55, 1995, n.º 2, pp. 591-594; y JUSTE RUIZ, J., "La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-est", en *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, vol. 97, n.º 2, 1993, pp. 375 y ss. En el caso del Protocolo de Montreal, el Anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*, p. 62 establece que el Comité de Aplicación está "...compuesto por diez Partes elegidas por dos años por la Reunión de las Partes con arreglo al criterio de la distribución geográfica equitativa. Las Partes salientes también podrán ser reelegidas por un mandato inmediatamente consecutivo. El Comité de Aplicación elegirá su propio Presidente y Vicepresidente. Ambos desempeñarán sus funciones durante un año cada vez. El Vicepresidente desempeñará además las funciones de relator del Comité". *Vid. Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002, UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002. En el caso*

La composición del Comité es reducida con el objetivo de incrementar su eficacia y oscila entre los ocho, del Comité instaurado en la Convención sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia o por el Convenio de Aarhus, a los 20 miembros que componen el Comité del Mecanismo del Protocolo de Kioto³⁰⁹. Generalmente, la composición del Comité de Aplicación suele ser de 10 miembros, elegidos por la Reunión de las Partes entre los Estados Partes³¹⁰ y teniendo en cuenta el principio de distribución geográfica equitativa³¹¹, procurando asegurar una representatividad equilibrada entre países desarrollados y países en

de la Convención de Aarhus, el Comité se compone de ocho miembros, nacionales de los Estados Parte y firmantes del Convenio, de reconocida competencia en los ámbitos regulados por el Convenio, incluyendo personas con experiencia jurídica. El Comité no puede tener más de un nacional del mismo Estado. *Vid.* el Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002 y la Decisión I/7, *cit. supra*.

³⁰⁹ Naturalmente, constituye un factor de eficacia importante la composición de este tipo de órganos. Sin embargo, la opción de una composición limitada restringe la representatividad de intereses en el seno de este Comité de Aplicación. Por ejemplo, el Comité establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia se compone de ocho miembros (para. 1 de Decision Taken by the Executive Body at the Adoption of the Protocol, UN Doc. ECE/EB.AIR/40, 30 y ss), igual composición que preveía el mecanismo elaborado para el Protocolo de Oslo de 1994. El Comité creado en el Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal consta de 10 miembros (para. 5 de la decisión IV/5) y el Comité del Mecanismo de Kioto se compone de 20, aunque opera por medio de dos grupos de 10 miembros cada uno. *Vid.* la sección V.3 de la decisión 24/CP.7 sobre el Mecanismo para el examen del cumplimiento del Protocolo de Kioto de 1997. En el caso del Convenio de Basilea, el Comité encargado de administrar el mecanismo para promover la aplicación y el cumplimiento está compuesto por 15 miembros designados por las Partes y elegidos por la Conferencia de las Partes sobre la base de la representación geográfica equitativa de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, UNEP/CHW.6/40, de 10 de febrero de 2003.

³¹⁰ De esta manera se garantiza tanto la autoridad de la Conferencia de las Partes, como la transparencia del procedimiento. A diferencia de lo que ocurre en los comités de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo, los miembros del Comité de Aplicación son elegidos en tanto representantes de sus respectivos países y no en razón de su capacidad personal y profesional. En el sistema de la Organización Internacional del Trabajo los miembros de los comités de control, a excepción del Comité de Conferencia, ejercen su puesto a título de expertos individuales. *Vid.* ROMANO, C., "The ILO System of Supervision and Compliance Control", en *Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, IIASA-Executive Reports, n.º. 1, 1996 y también *vid.* el párrafo 5 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*. En el ámbito de la Convención de Aarhus, la Decisión I/7, adoptada en la Primera Reunión de las Partes, *cit. supra*, se regula el procedimiento para la elección de los candidatos para formar el Comité; en el ámbito del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989, Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50.

³¹¹ Por ejemplo, la decimoquinta Reunión del Comité de Aplicación estaba formado por: Austria, Bulgaria, Canadá, Filipinas, Perú, Sri Lanka, Ucrania, República Unida de Tanzania, Uruguay y Zambia. *Vid.* El Informe del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal, Decimoquinta Reunión, San José, 18 de noviembre de 1996, párrafo 4. En UNEP/OzL.Pro/ImpCom/15/3, de 18 de diciembre 1996. En el caso de la composición del Comité de Cumplimiento de Aarhus se abandona el criterio de la distribución geográfica equitativa y se opta por el criterio de la capacidad de los miembros. *Vid.* Primera Reunión de las Partes del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre de 2002, *cit. supra*.

vías de desarrollo³¹². Este Comité de Aplicación se constituye en un órgano subsidiario de la Conferencia o Reunión de las Partes y sus miembros no son expertos independientes³¹³, sino representantes estatales nombrados respetando este principio de distribución geográfica equitativa. En el caso que una Parte sea objeto de un examen de incumplimiento puede participar en el Comité, pero sin tomar parte en la adopción o elaboración de recomendaciones al respecto³¹⁴.

En general, el mandato de los miembros del Comité se establece en dos años³¹⁵, renovable a dos años más y el Comité elige su propio presidente y vicepresidente, por el plazo de un año³¹⁶. Las reuniones del Comité se organizan por la Secretaría y se celebran anualmente³¹⁷ o bianualmente, a no ser que decida otra³¹⁸.

En las “Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales” del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se establece al respecto que las Partes pueden estudiar la posibilidad de

³¹² Este modo de designación de los miembros del Comité de Aplicación otorga una mayor seguridad y confianza a los Estados Parte, puesto se garantiza la superioridad de la Conferencia de las Partes frente al Comité de Aplicación, puesto que los miembros del Comité son también miembros de las delegaciones representativas de los Estados. Lo cual deja de entredicho la posible independencia que se le podía haber atribuido a este órgano. La autoridad de la Conferencia de las Partes también se manifiesta, indirectamente, a través de dos vínculos: uno es el vínculo de los mecanismos financieros puestos a disposición del Comité y el otro, el vínculo orgánico, a través del establecimiento de órganos subsidiarios de la Conferencia de las Partes. *Vid.* SCHALLY, H., “The Role and Importance of Implementation Monitoring and Non-Compliance Procedures in International Environmental Regimes”, *cit. supra*, p.87.

³¹³ En el caso del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 se establece que los miembros del Comité desempeñarán sus funciones de forma objetiva y en el mejor interés del Convenio. Deberán ser peritos en el tema que trata el Convenio, en las esferas científica, técnica, socioeconómica y/o jurídica. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 49.

³¹⁴ Con esta medida no se consigue alcanzar la imparcialidad y la independencia, que caracterizaría a un Comité compuesto por expertos independientes. Esta imparcialidad no queda garantizada cuando el órgano de control se compone de representantes de los Estados.

³¹⁵ En el caso del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal (para. 5 de la Decisión IV/5) y del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (para. 1 de la Decisión 1997/2) el mandato es de dos años. En el caso del Comité establecido en el ámbito de la Convención sobre cambio climático (para. 9 de la Decisión 10/CP.4) el mandato es de tres años. Y en el de los miembros de cada uno de los grupos del Comité del Mecanismo del Protocolo de Kioto, el mandato es de cuatro años (sección IV.2 para el grupo de facilitación y la sección V.2 para el grupo de control del cumplimiento, de la Decisión 24/CP.7).

³¹⁶ *Vid.* el párrafo 5 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*.

³¹⁷ Por ejemplo, en el caso del Convenio de Aarhus. *Vid.* Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, y la Decisión I/7, punto 12, *cit. supra*.

³¹⁸ Este es el caso del Comité del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal (para. 6, de la Decisión IV/5), del Comité del Mecanismo establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (para. 2, de la Decisión 1997/2) y del Protocolo de Kioto (Sección II.10, de la Decisión 24/CP.7); y de una por año en el caso del Mecanismo consultivo de la Convención sobre el cambio climático (para. 10, de la Decisión 10/CP.4).

establecer un órgano, como un comité de incumplimiento para caso de incumplimiento, integrado por representantes de la Parte que se encuentra en situación de incumplimiento o expertos designados por esa Parte con los conocimientos adecuados sobre el tema de que se trate³¹⁹. Los Estados podrían estudiar la posibilidad de establecer procedimientos especiales que el órgano pudiera utilizar para facilitar y fomentar el cumplimiento, incluyendo el tratamiento de casos individuales del incumplimiento³²⁰.

El cometido principal de este órgano se dirige tanto a la consideración de las demandas de incumplimiento presentadas, como a la realización de informes y observaciones sobre posibles infracciones de las disposiciones del texto convencional, con el fin de obtener una solución amistosa.

Las siguientes funciones asignadas al Comité permiten el desarrollo de una evaluación fáctica y jurídica de una determinada situación que parece ser irregular³²¹. Para la realización de estas funciones, el Comité puede recabar

³¹⁹ El carácter representativo o técnico de los miembros del Comité siempre es una cuestión discutida en el ámbito de los grupos de trabajo encargados de elaborar una propuesta de mecanismo de incumplimiento. Evidentemente, un Comité integrado por expertos independientes incrementa la objetividad y la independencia, pero también aumenta la desconfianza de los Estados por no poder tener cierta influencia sobre este Comité. En la práctica existen Comités con los dos tipos de representación: el Comité del Procedimiento de Incumplimiento del Protocolo de Montreal y el Comité del mecanismo creado en el régimen sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia se componen de representantes estatales. En este último caso, se exige un requisito complementario a los Estados que quieran tener miembros en él, que además de ser Parte en la Convención de 1979 deberán serlo también de al menos uno de los Protocolos (para. 1 de la decisión 1997/2). No obstante, sólo los miembros del Comité, que son Parte del Protocolo respecto al cual se examina el cumplimiento, pueden participar en las distintas fases del procedimiento: recabar información, colaborar en la búsqueda de una solución constructiva y la elaboración del informe. Si como consecuencia de esta exigencia la composición del Comité quedara reducida a cinco miembros o menos, se trasladará el asunto al Órgano Ejecutivo (para. 10 de la decisión 1997/2). En cambio, el Comité del mecanismo del Protocolo de Kioto y el Comité del Mecanismo consultivo multilateral de la Convención sobre cambio climático están integrados por miembros a título individual, que tengan competencia reconocida en materia científica, técnica, socio-económica o legal relativa al cambio climático.

³²⁰ *Vid.* Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, *cit. supra*, apartado 13. c). iv).

³²¹ La función de evaluación o valoración del Comité plantea el problema de la ausencia de parámetros preestablecidos que permitan a este órgano tener una referencia de valoración del incumplimiento. En el ámbito del Protocolo de Montreal, esta posibilidad ya había sido planteada en 1992 por la Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Montreal. Entonces la Conferencia de las Partes encargó a un grupo de expertos la identificación de tales situaciones, pero ante la falta de acuerdo, no pudo aprobar una lista indicativa. El encargo al grupo de expertos fue realizado por la Decisión III/2, párrafo a.i, (*vid.* Doc. UNEP/OzL.Pro.3/11, p. 15). Este grupo elaboró una lista indicativa de los posibles incumplimientos en los que podían incurrir los Estados Parte (*vid.* Doc. UNEP/OzL.Pro/WG.3/3/3, Anexo II). La propuesta de establecer un listado indicativo de las posibles situaciones de incumplimiento no prosperó, a pesar de que el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de Expertos Legales sobre el Incumplimiento elaboró una propuesta de lista provisional, donde se identificaban siete situaciones constitutivas de incumplimiento del Protocolo. Estas situaciones eran: 1) incumplimiento de las disposiciones relativas a medidas de control; 2) incumplimiento de las disposiciones relativas al control del comercio con los Estados no Parte; 3) incumplimiento con los plazos temporales y no informar determinados datos; 4) falta de cooperación en las actividades previstas en el artículo 9; 5) el impago de las contribuciones al mecanismo financiero; 6) incumplimiento de la transferencia

información adicional sobre los problemas que están bajo su consideración; tener en cuenta cualquier información recibida y recabar consulta a expertos y a consejeros³²². Dentro de estos poderes de información, el Comité de Aplicación puede, incluso, llevar a cabo inspecciones *in situ*, pero previo consentimiento e invitación de la Parte afectada³²³.

La primera función del Comité se realiza a partir de la información que pueda ser aportada bien por los Estados, bien por la secretaría, ya sea de forma directa o a través de equipos de expertos, o bien recogida por el propio Comité en el Estado Parte implicado previo consentimiento de éste. Basándose en toda la información recopilada, el Comité procede a la evaluación y a la propuesta de una solución amistosa de los problemas de incumplimiento que tiene un Estado Parte³²⁴. La segunda función consiste en presentar un informe a la Conferencia de

tecnológica; y 7) inobservancia de las decisiones de la Conferencia de las Partes. A causa de las disparidades existentes en las situaciones 5 y 7, es decir, el impago de las contribuciones por ser éstas voluntarias y las decisiones de la Conferencia de las Partes no ser vinculantes, el listado nunca se aprobó. Por una parte, el establecimiento de una lista indicativa de posibles situaciones de incumplimiento puede considerarse como un elemento restrictivo de la flexibilidad que caracteriza al procedimiento. Además, la existencia de un listado de estas características no sería suficiente para incluir todas las posibles situaciones de incumplimiento y su contenido estaría sujeto a una labor de interpretación caso por caso. Por otra, la inclusión del listado beneficiaría la eficacia del procedimiento de incumplimiento, puesto que los indicadores preestablecidos reducirían también el margen de apreciación política del procedimiento, aportando una mayor seguridad jurídica.

³²² En el mecanismo del Convenio de Basilea, el Comité, a los efectos del cumplimiento de sus funciones podrá, entre otras cosas: solicitar, por conducto de la secretaría, información adicional a todas las Partes sobre cuestiones generales relacionadas con el cumplimiento y la aplicación; celebrar consultas con otros órganos del Convenio; solicitar más información a otras fuentes y recurrir a peritos externos en la medida en que lo considere necesario y pertinente, ya sea con el consentimiento de la Parte de que se trate o según lo indicado por la Conferencia de las Partes; llevar a cabo, con el consentimiento de una Parte (s), actividades de recopilación de información en su o sus territorios a los efectos de cumplir las funciones que le han sido encomendadas; celebrar consultas con la secretaría y aprovechar su experiencia y la información compilada y solicitar, por conducto de la secretaría, información, que cuando proceda se presentará como informe, sobre temas puestos en consideración del Comité; y analizar los informes nacionales presentados por las Partes. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículo 22, p. 53.

³²³ *Vid.* el párrafo 7 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*. Teniendo en cuenta que las inspecciones no son muy comunes en los tratados internacionales de protección ambiental, esta atribución de inspección y de recopilar información se convierte en relevante. También, por ejemplo, *Vid.* el apartado VII, párrafo 25 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 5.

³²⁴ *Vid.* para. 7 de la Decisión IV/5 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; para. 3 y 6 de la Decisión 1997/2 sobre el Mecanismo establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia y para. 6 de la Decisión 10/CP.4 del Mecanismo consultivo de la Convención sobre el cambio climático. En este último caso, la competencia para recopilar información en un Estado Parte, previo consentimiento del mismo, no le ha sido atribuida de forma expresa al Comité. En el ámbito de la decisión VI/12 de la Sexta Reunión de la Conferencia de las Partes al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, el Comité debe analizar cuestiones generales de cumplimiento y aplicación referentes, entre otras cosas, a: velar por la gestión y eliminación ambientalmente racionales de desechos peligrosos y

las Partes con las recomendaciones pertinentes y no vinculantes, sobre la asistencia apropiada y/o las sanciones que deban adoptarse respecto a las Partes que hayan incumplido sus obligaciones³²⁵. Posteriormente, si bien no lleva a cabo acciones de aplicación forzosa, se inicia un proceso de consenso para obtener una solución al problema que se trata.

Estas atribuciones del Comité de Aplicación demuestran que no tiene poderes muy amplios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, en el sentido que no posee un poder de instrucción directa sobre el Estado objeto de control³²⁶. Sólo puede realizar un asesoramiento, dirigir recomendaciones no vinculantes con el acuerdo del Estado³²⁷ y realizar las recomendaciones que estime oportunas, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, al órgano ejecutivo del

otros desechos; la capacitación de personal aduanero y de otros organismos; acceso a respaldo técnico y financiero, en especial para países en desarrollo, inclusive en cuanto a transferencia de tecnología y creación de capacidad; el establecimiento y elaboración de mecanismos de detección y erradicación del tráfico ilícito, inclusive a través de investigaciones, toma de muestras y realización de pruebas; la supervisión, evaluación y facilitación de informes con arreglo al artículo 13 del Convenio; y la aplicación y cumplimiento de las obligaciones previstas en el Convenio. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículos 15-16, p. 51.

³²⁵ *Vid.* para. 7.d) y 9 de la Decisión IV/5 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; para. 3.d) y 9 de la Decisión 1997/2 sobre el Mecanismo establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; y para. 6 y 11 de la Decisión 10/CP.4 del Mecanismo consultivo de la Convención sobre el cambio climático. Un caso particular es el de los grupos del Comité del Mecanismo para el examen del cumplimiento del Protocolo de Kioto, ya que ambos tienen competencia para decidir las medidas pertinentes que han de adoptarse en los casos que hayan conocido. En todo caso, la Conferencia de las Partes, previa apelación de la decisión del grupo de control del cumplimiento en un plazo de 45 días por infracción de las garantías inherentes al proceso y con el voto afirmativo de una mayoría de tres cuartos, puede anular la decisión y reenviar de nuevo el asunto a dicho grupo de control (Sección XI, XIV y XV de la Decisión 24/CP.7).

³²⁶ En general, el Comité, a través de sus informes, pide a la Secretaría que, ante un incumplimiento, envíe cartas al Estado en cuestión para pedirle información sobre el supuesto incumplimiento. Por ejemplo, estas son las medidas que adopta el Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal respecto a Bulgaria y a Turkmenistán. *Vid.* Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 22ª reunión, Ginebra, 14 de junio de 1999, UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/22/4, de 18 de junio de 1999.

³²⁷ Por ejemplo, en el ámbito del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 22 marzo 1989, el Comité considera toda la documentación presentada conforme al párrafo 10 a los efectos de determinar los hechos y las causas que ha suscitado preocupación y ayudar a resolverlo. Como parte del proceso, el Comité podrá brindar a la Parte, después de haber coordinado con ella la cuestión, asesoramiento, recomendaciones no vinculantes e información referentes, entre otras cosas: al establecimiento y/o fortalecimiento de sus regímenes reglamentarios nacionales o regionales, a facilitar el otorgamiento de asistencia, en especial a países en desarrollo y países con economías en transición, entre otras cosas sobre la manera de obtener acceso a respaldo financiero y técnico, incluida la transferencia de tecnología y la creación de capacidad; a la elaboración, según proceda y con la cooperación de la Parte o Partes con problemas de cumplimiento, de planes de acción voluntarios para el cumplimiento y el examen de su aplicación. Un plan de acción voluntario para el cumplimiento podrá incluir datos de referencia, objetivos e indicadores del plan, así como un calendario indicativo para su aplicación; a eventuales sistemas de seguimiento para la presentación de informes de situación al Comité, inclusive a través del procedimiento de presentación de informes nacionales. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículo 19, p. 51.

tratado³²⁸. No obstante, el sólo hecho de que los casos de incumplimiento se expongan y discutan en reuniones abiertas y de que se les dé publicidad³²⁹ influye, necesariamente, en los Estados incumplidores que tratarán de evitar ser acusados de no cooperar y de violar compromisos. Como es lógico, el mero hecho de que el Comité se ocupe de discutir un caso de incumplimiento constituye una presión política sobre el gobierno del país incumplidor, el cual normalmente tratará de evitar aparecer ante los otros Estados y ante la opinión pública como un Estado infractor³³⁰. Si bien en general se veta la posibilidad de que la Parte intervenga en la elaboración o adopción de conclusiones y recomendaciones por parte del Comité, éste debe procurar la participación del Estado objeto de control, porque constituye un derecho legítimo a poder participar en el examen y evaluación de la información relativa al cumplimiento³³¹, permitiendo la cooperación entre el

³²⁸ En el ámbito del Convenio de Basilea, el Comité teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia de las dificultades relacionadas con el cumplimiento, así como la capacidad de la Parte cuyo cumplimiento se cuestiona, el Comité podrá adoptar medidas adicionales para superar las dificultades de una Parte en el cumplimiento y recomendar a la Conferencia de las Partes que considere la posibilidad de: proporcionar más apoyo a la Parte en cuestión con arreglo al Convenio, lo cual podrá incluir, entre otras cosas, el establecimiento de prioridades para la asistencia técnica y la creación de capacidad y el acceso a recursos financieros; o formular una declaración de advertencia y proporcionar asesoramiento en relación con el cumplimiento futuro con el fin de ayudar a las Partes a aplicar las disposiciones del Convenio de Basilea y de fomentar la cooperación entre todas las Partes. *Vid.* Decisión VI/12, *ibidem*, artículo 20.

³²⁹ Sobre la publicidad, en el ámbito del Protocolo de Montreal, se establece que se dará publicidad a los informes del Comité a cualquier persona que así lo solicite. Esta previsión, no obstante, limita la capacidad de intercambio de toda aquella información relativa a la adopción de la recomendación a solicitud exclusiva de las Partes. En todo caso, el grado de acceso a la información varía de un tratado internacional a otro. Por ejemplo, en la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 o la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 17 de junio de 1994 el grado de acceso a esta información es muy importante, sin requerir ninguna justificación. Las únicas restricciones se basan en la protección de buena fe de las informaciones confidenciales recibidas. *Vid.* Anexo IV, párrafo 16 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*.

³³⁰ Por ejemplo, Informe de la 13ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Colombo del 16 al 19 de octubre de 2001, se establece que el representante de Omán dijo que su país había finalizado con éxito proyectos para reducir el consumo de SDO y se encontraba en situación de cumplimiento del Protocolo. Pidió que se suprimiese el nombre de su país en la lista de Partes incluidas en el primer proyecto de Decisión. También, la representante de Armenia dijo que su país había presentado datos completos a la Secretaría del Ozono en más de una ocasión y que, por tanto, el proyecto de decisión en relación con Armenia no debía adoptarse. *Vid.* UNEP/OzL.Pro.13/10, de 26 de octubre de 2001, párrafo 100.

³³¹ Así se prevé en la sección IX, párrafos 32 a 34 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 6. En concreto se establece que una Parte respecto a la cual se ha presentado una comunicación, así como el miembro del público que ha presentado la comunicación, podrán participar en las discusiones del Comité en las que son objeto estas comunicaciones. Sin embargo, no podrán participar en la preparación y adopción de cualquier medida, investigación o recomendación del Comité. Pero sí podrán tener acceso y formular comentarios a las propuestas de medidas, investigaciones o recomendaciones que se tendrán en cuenta por el Comité.

órgano y el Estado para identificar las causas del posible incumplimiento e intentar lograr una solución amistosa o constructiva, de forma que se produce un control negociado del cumplimiento³³².

Además, el Comité de Aplicación puede formular recomendaciones a la Reunión de las Partes, lo que también puede tener efectos positivos. En algunos casos el Comité ha invitado a países que no cumplen a presentarse y exponer las razones del incumplimiento³³³. La mayoría de los países invitados han

³³² En todo caso debe garantizarse la participación del Estado implicado en toda esta fase del procedimiento. Incluso, cuando una Parte no sea miembro del Comité de Aplicación sea identificada en una comunicación propia o ajena, tendrá derecho a participar en el examen por el Comité de esa comunicación. La participación del Estado sometido a control constituye la concreción práctica del principio procedimental del proceso debido, puesto que refuerza la defensa de sus derechos y la imparcialidad del procedimiento. La participación del Estado implicado se puede producir en dos momentos procesales: uno en el examen y deliberación sobre la información y el otro, después de elaborado el informe, para la presentación de observaciones (*vid.* párrafo 11 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal; párrafo 8 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; y secc. VIII.2 del Mecanismo del Protocolo de Kioto). Esta participación del Estado consistente en la posibilidad de formular observaciones al Comité sobre las conclusiones y recomendaciones, que deberá transmitir a la Conferencia de las Partes no está prevista de forma expresa ni en el procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la capa de ozono, ni en el mecanismo establecido en el régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. El Estado controlado no tiene derecho a participar en la consideración de su caso, con independencia de que forme o no parte del Comité (*vid.* párrafo 10 del Procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y Anexo IV, párrafo 11 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra.*; párrafo 8 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia; párrafos 3 y 6 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático; y secc. VIII.2 del Mecanismo del Protocolo de Kioto). En la 14ª Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal un representante preguntó por qué no se invitaba a la Parte cuya situación de incumplimiento se estuviera examinando en el Comité de Aplicación para que estuvieran presentes en su caso. A su juicio, ese diálogo entre las Partes y el Comité tenía suma importancia por lo que esperaba que el nuevo puesto pedido por la Secretaría facilitara la labor del Comité. La Secretaría explicó que no se solía invitar a las Partes a que asistieran a las reuniones del Comité en la primera oportunidad en que su situación se examinara. El Comité, no obstante, consideraba que los datos que se habían presentado, conjuntamente con cualesquiera observaciones que formularan los organismos de ejecución y, en caso de que los datos y un plan de acción destinado a que la Parte retornara al cumplimiento. Cuando la situación se complicaba o cuando había que examinar el plan, se invitaba a las Partes a asistir a esa reunión. (*Vid.* Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002 UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002, párrafo 138-139, p. 22). En el caso del Mecanismo del Protocolo de Kioto, si un Estado imputado cree que no han sido garantizados sus derechos procedimentales derivados de este principio, puede apelar la decisión del Comité, en el plazo máximo de 45 días, ante la Conferencia de las Partes (Secc. XI). En el caso del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989, se invita a la Parte cuyo cumplimiento se cuestione en la presentación del material o que ha presentado material a participar en el examen del material por el Comité. La Parte no participa en la elaboración o adopción de las conclusiones o recomendaciones del Comité. Se informará a la Parte interesada de las conclusiones y recomendaciones a fin de que las examine y pueda formular observaciones al respecto. Toda observación recibida de la Parte se remitirá a la Conferencia de las Partes como parte del informe del Comité. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículos 15-16, p. 51.

³³³ Por ejemplo, la invitación que hizo a Bulgaria a participar en la próxima reunión del Comité de Aplicación para exponer en forma oral la situación en Bulgaria y Turkmenistán respecto del cumplimiento del Protocolo de Montreal. *Vid.* Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 22ª reunión, Ginebra, 14 de junio de 1999, UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/22/4, de 18 de junio de 1999.

comparecido y proporcionado la información requerida, lo que permite al Comité o a la Reunión de las Partes adoptar medidas que puedan ayudar a la Parte a cumplir con sus obligaciones³³⁴.

Según el Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono³³⁵, la participación en las reuniones del Comité de Aplicación es un privilegio reservado, exclusivamente, a las Partes implicadas³³⁶, es decir, la Parte que ha iniciado el procedimiento de incumplimiento y la Parte que, presuntamente, ha aplicado irregularmente las obligaciones convencionales. Su participación se restringe a las discusiones del Comité, sin poder intervenir en la elaboración y la adopción del Informe del Comité³³⁷. Además de los miembros del Comité de las Partes implicadas en el procedimiento, el Comité de Aplicación, durante los primeros cinco años de su funcionamiento, ha desarrollado una práctica consistente en invitar representantes tanto de órganos técnicos de la Convención, como a varias de las entidades que aplican los mecanismos financieros previstos en el Protocolo de Montreal (como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial, el GEF) y a la Secretaría del Fondo Multilateral³³⁸.

c) La resolución del procedimiento

El Comité de Aplicación también se encarga de la elaboración del informe sobre el cumplimiento que, en primer lugar, tiene que hacer referencia a los

³³⁴ El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus celebró su primera reunión en Ginebra del 17 al 18 de marzo de 2003. En esta reunión asistió, además de los ocho representantes del Comité, una representación de la organización no-gubernamental "Earth Justice" con estatuto de observador. *Vid.* Informe sobre la Primera Reunión del Comité de Cumplimiento, Economic Commission for Europe, Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, MP.PP/C.1/2003/2, de 16 de junio 2003, p. 1.

³³⁵ *Vid.* el párrafo 7 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*.

³³⁶ Lo que otorga una mayor confianza a las Partes en el procedimiento. Por ejemplo, en el mecanismo del Convenio de Basilea, a las reuniones referentes a material específico relativo al cumplimiento de determinada Parte no tendrán acceso otras Partes ni el público, a menos que el Comité y la Parte cuyo cumplimiento se cuestione acuerden otra cosa. Sin embargo, se autoriza a que una Parte pueda examinar y utilizar toda información pertinente y apropiada que le haya proporcionado la sociedad civil en relación con las dificultades para el cumplimiento. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículos 15-16, p. 51.

³³⁷ *Vid.* el párrafo 11 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*.

³³⁸ *Vid.* WERKSMAN, J., "Compliance and Transition: Russia's Non-Compliance Tests the Ozone Regime", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1996, pp. 755-758. La intervención de estas entidades ayudan al Comité a verificar el flujo regular de recursos de los Estados cumplidores y a presionar a las Partes que incumplen.

problemas derivados de la identificación del contenido de las obligaciones convencionales. Las dificultades para determinar el contenido y tipo de obligaciones ambientales condicionan la identificación de las situaciones de incumplimiento³³⁹. En segundo lugar, en función de estas consideraciones, formula una recomendación a la Conferencia de las Partes³⁴⁰. En efecto, el Comité de Incumplimiento adopta una recomendación dirigida a la Conferencia de las Partes para la adopción de medidas necesarias³⁴¹. La recomendación debe incluir, como mínimo, una argumentación razonable y documentada para la adopción de la decisión, así como la decisión³⁴². Estas recomendaciones sirven de base para las decisiones de la Conferencia o Reunión de las Partes, las cuales no tienen el carácter de una decisión judicial³⁴³. Esta recomendación no constituye una descripción de la situación de las Partes involucradas, sino las soluciones

³³⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* KEUTSCH, A., “Non-compliance Procedures under the Montreal Protocol”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, *op. cit.*, pp.118-119.

³⁴⁰ El Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus informa de sus actividades en cada reunión ordinaria de las Partes y realiza las recomendaciones que considera apropiadas. Cada informe debe finalizarse no más tarde de doce semanas antes de la celebración de la Reunión de las Partes. Este informe se adoptará por consenso de sus miembros y cuando no sea posible obtener el consenso, el informe deberá reflejar las diferentes posiciones de sus miembros. Los informes del Comité deberán permitir el acceso al público. *Vid.* la sección X, párrafo 35 de la Decisión I/7 anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 7. De acuerdo con el Informe sobre la Primera Reunión del Comité de Cumplimiento, Economic Commission for Europe, Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, *cit. supra*, el Comité acordó, provisionalmente, que este informe debía contener las siguientes partes: las actividades del Comité (reuniones, asistencia, etc.); aspectos relativos al cumplimiento, casos específicos y medidas cautelares adoptadas; y las recomendaciones a la Reunión de las Partes. También se acordó que este Informe se basaría, esencialmente, en los informes individuales de las reuniones del Comité. En el ámbito del Convenio de Basilea, el Comité deberá hacer todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso en relación con todo asunto sustantivo. En caso de que esto no sea posible, en el informe y en las recomendaciones deberán quedar reflejadas las opiniones de todos los miembros del Comité. Si se hubieran agotado todas las posibilidades de llegar a un consenso sin lograr un acuerdo, toda decisión, en última instancia, será adoptada por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes o por no menos de ocho miembros. El quórum estará constituido por diez miembros del Comité. El Comité, las Partes y demás entidades que participen en sus deliberaciones protegerán la confidencialidad de la información que reciban a título confidencial. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, artículo 25, p. 53.

³⁴¹ *Vid.* el párrafo 9 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*. Este párrafo establece que en el proceso decisorio, la Reunión de las Partes puede invitar al Comité de Aplicación a realizar más recomendaciones con el fin de asistir a la Conferencia de las Partes.

³⁴² El resultado deriva del espíritu de todo el procedimiento: información específica, la interpretación de los hechos, así como las posibles recomendaciones efectuadas para la acción y disposiciones de seguimiento de la Conferencia de las Partes.

³⁴³ En ámbito del Protocolo de Montreal, la revisión llevada a cabo por el Comité de Aplicación se dirige a “asegurar una solución amistosa... sobre la base del respeto de las disposiciones del Protocolo”. *Vid.* anexo IV del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, UN Doc. UNEP/OzL.4/15, de 1992, párr. 8.

necesarias para ayudar a un determinado Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales. En la preparación y adopción de las recomendaciones sobre cada caso que vayan a ser incluidas en el informe sólo pueden participar los miembros del Comité que no sean los Estados implicados³⁴⁴. Los informes se elaboran de forma periódica para su presentación a la Conferencia de las Partes. Al respecto, no se prevé de forma rígida el número de informes y se vincula su presentación a la celebración del período de sesiones de la Conferencia de las Partes³⁴⁵. Lo que parece lógico es que estos informes deben estar disponibles para los Estados integrantes de la Conferencia de las Partes, en un plazo previo, que sea suficiente para permitirles su examen³⁴⁶. El contenido de estos informes ha de comprender las conclusiones sobre el cumplimiento del tratado de que se trate y las recomendaciones con las medidas pertinentes para su adopción por la Conferencia de las Partes³⁴⁷.

2.2. El resultado del procedimiento de incumplimiento

El resultado del procedimiento de incumplimiento constituye la última fase de dicho procedimiento³⁴⁸. En la Conferencia de las Partes se aprueban los procedimientos y los mecanismos adecuados y efectivos para determinar y presentar los casos que no cumplen con las disposiciones convencionales, así como elaborar una lista indicativa de las consecuencias que se derivan, teniendo en

³⁴⁴ *Vid.* el párrafo 11 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y el párrafo 8 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. En este último caso, como se trata de un mecanismo común para la supervisión de varios tratados, el párrafo 10 establece una prevención complementaria consistente en que sólo aquellos miembros del Comité que sean parte del protocolo objeto de examen podrán participar en el procedimiento y adopción de las recomendaciones pertinentes. Si como consecuencia de ello, la composición del Comité quedara reducida a cinco miembros o menos, el asunto se tramitará al órgano ejecutivo.

³⁴⁵ *Vid.* el párrafo 9 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y el párrafo 9 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, en el que se establece que presentará informes al menos una vez al año al órgano ejecutivo. También, el párrafo 11 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático.

³⁴⁶ El párrafo 9 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal establece que el plazo ha de ser de seis semanas antes de la sesión. El párrafo 9 del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia exige 10 semanas y el párrafo 13 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático no regula un plazo fijo pero exige que transmita a su debido tiempo antes de los períodos ordinarios de sesiones.

³⁴⁷ *Vid.* El párrafo 9 del procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y el párrafo 11 del Mecanismo consultivo multilateral del cambio climático. En el caso del mecanismo del régimen de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia tiene la competencia el órgano ejecutivo, pero teniendo en cuenta que se trata de un mecanismo común a los diferentes convenios que integran el régimen, dicho órgano estará integrado sólo por los Estados parte en el protocolo respecto al cual se ha supervisado el cumplimiento (párrafo 11).

³⁴⁸ En el Protocolo de Montreal, estas decisiones de la Reunión de las Partes sólo pueden adoptarse en el marco del artículo 11.4.j) del Protocolo de Montreal de acuerdo con el cual la Reunión de las Partes puede considerar y adoptar una acción necesaria para el logro de los objetivos del Protocolo.

cuenta, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento³⁴⁹. De nuevo, la flexibilidad parece ser la nota predominante, en tanto que las potenciales respuestas a un posible incumplimiento se adaptan a las circunstancias de cada caso y de los objetivos afectados por el incumplimiento. No obstante, el resultado o consecuencia del incumplimiento debe asegurar no sólo la flexibilidad en el sentido que puede adaptarse a la situación real de cada Estado, sino que también debe asegurar cierta consistencia dentro de este margen de adaptación y flexibilidad.

La Reunión de las Partes constituye pues la fase terminal de los informes del Comité de Aplicación³⁵⁰. Es, en este sentido, el órgano competente para la adopción de medidas relativas al cumplimiento. Cuando el Comité de Aplicación o Comité de Incumplimiento informa a la Conferencia de las Partes sobre un caso de posible incumplimiento, la Conferencia de las Partes puede adoptar cualquier medida apropiada para asegurar una solución amistosa del problema sobre la base del respeto de las disposiciones convencionales³⁵¹; puede conocer la apelación de las mismas por infracción de las garantías procedimentales; o anular la decisión con devolución del asunto al Comité.

Las medidas que se pueden adoptar son las necesarias para el cumplimiento completo de los tratados de referencia en función del tipo, la causa, el grado y la frecuencia del incumplimiento³⁵². En este sentido, la Conferencia de las Partes puede, eventualmente, emitir advertencias y suspender a la Parte incumplidora en el ejercicio de derechos y privilegios específicos previstos en el Protocolo. En un anexo del Protocolo de Montreal se enumeran las medidas que la Reunión de las Partes pueden adoptar, entre las cuales se pueden mencionar la prestación de

³⁴⁹ Así lo establece el artículo 18 del Protocolo de Kioto de 1997 cuando se refiere al “desarrollo de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, tipo, grado y frecuencia del incumplimiento”. Este artículo establece también que estos procedimientos y mecanismos, que impliquen obligaciones, deben ser aprobados mediante una enmienda al Protocolo.

³⁵⁰ Si bien el Protocolo de Montreal sólo establece que una de las funciones de la Reunión de las Partes es “considerar y adoptar cualquier... acción que pueda requerirse para la consecución de los propósitos del Protocolo”, el Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono establece que “Después de recibir el informe del Comité (de Aplicación), (la Conferencia de) las Partes pudiendo tener en cuenta las circunstancias del problema, decide sobre los pasos que deben seguirse para completar el pleno cumplimiento con el Protocolo, incluyendo medidas para asistir al cumplimiento de las Partes con el Protocolo y con sus objetivos posteriores”.

³⁵¹ *Vid.* el párrafo 8 del Informe de la Cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono, *cit. supra*. También, la Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, *cit. supra*, artículos 23-24, p. 53.

³⁵² El artículo 18 del Protocolo de Kioto, a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de 1997, vincula las medidas al tipo, causa, grado y frecuencia del incumplimiento. Al respecto, WERKSMAN entiende que asociar estas consecuencias a categorías específicas de comportamiento estatal es realmente problemático. *Vid.* WERKSMAN, J., “Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a ‘flexible’ Regime”, *cit. supra*, pp. 93-99.

asistencia apropiada, incluyendo asistencia para la obtención y transmisión de la información, asistencia técnica, transferencia de tecnología, y asistencia financiera.

Generalmente, en el texto convencional no se encuentra ninguna alusión a las posibles consecuencias que se puedan derivar de un mecanismo de incumplimiento³⁵³. Esto se debe, fundamentalmente, a que los mismos procedimientos, como se ha mencionado anteriormente, no vienen detallados en el tratado sino que se constituyen *a posteriori* a través de una decisión de la Conferencia o Reunión de las Partes. En esta decisión se suele incluir, además, el resultado del procedimiento de incumplimiento³⁵⁴.

El resultado o posibles consecuencias, de naturaleza vinculante, de un procedimiento de incumplimiento pueden consistir, *inter alia*, en la adopción de medidas positivas y negativas³⁵⁵; medidas que estimulen y ayuden al

³⁵³ Lo que si expresan algunos textos convencionales son referencias mínimas, por ejemplo, en el caso del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, de 22 de mayo de 2001 se establece, de acuerdo con el artículo 17, que la Conferencia de las Partes además de elaborar y aprobar procedimientos y mecanismos institucionales para determinar el incumplimiento de las disposiciones convencionales, establecerá el tratamiento que haya de darse a las Partes que no hayan cumplido dichas disposiciones. El resto de tratados sólo tratan el establecimiento de un procedimiento de incumplimiento por la Conferencia de las Partes, entendiendo que el mismo procedimiento incluye su parte final de solución o resultado del procedimiento de incumplimiento.

³⁵⁴ El Comité de Aplicación realiza una propuesta de decisión sobre el incumplimiento de las Partes y la somete a la consideración de la reunión de las Partes. Por ejemplo, en la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, el Comité de Aplicación presentó nueve proyectos de decisión que se relacionaban con Partes que habían comunicado datos que denotaban su manifiesta situación de incumplimiento en el período de control comprendido entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001. Las decisiones reiteraban textos utilizados en decisiones análogas adoptadas en la 13ª Reunión de las Partes, en las que se pedía a la Parte que presentara un plan de acción al Comité de Aplicación, con parámetros de referencia y plazos específicos para garantizar su pronto retorno al cumplimiento. Otras seis decisiones afectaban a Partes que según en decisiones de las Partes adoptadas en 2001 se encontraban en situación de incumplimiento; en la mayoría de los casos, el Comité había acordado un plan de acción con esa Parte para que retornara al cumplimiento y en algunos otros se había adoptado ya medidas suficientes. *Vid.* Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002 UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002, párrafo 133-134, pp. 21-22.

³⁵⁵ Lo que D. G. VICTOR ha denominado, irónicamente, "*carrots and sticks*" (técnica del palo y la zanahoria). En el ámbito del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos y su eliminación, la decisión VI/12 prevé el "Procedimiento tendente a facilitar el cumplimiento" consistente en que el Comité, a los efectos de determinar los hechos causantes y ayudar a resolverlos, brindará a la Parte, cuando ésta lo solicite, asesoramiento, recomendaciones no vinculantes e información referentes, entre otras cosas: al establecimiento y/o fortalecimiento de sus regímenes jurídicos nacionales o regionales; a facilitar el otorgamiento de asistencia, en especial a países en desarrollo y países con economías de transición, entre otras cosas sobre la manera de obtener acceso a apoyo financiero y técnico, inclusive la transferencia de tecnología y la creación de capacidad; la elaboración, según proceda y con la cooperación de la Parte o Partes con problemas de cumplimiento, de planes de acción voluntarios para el cumplimiento y el examen de su aplicación (este plan puede incluir datos de referencia, objetivos indicadores del plan, así como un calendario indicativo de su aplicación; y a eventuales sistemas de seguimiento a los efectos de los informes de situación dirigidos al Comité, inclusive a través del procedimiento nacional de información previsto en el artículo 13 del Convenio. *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 50. También, VICTOR, D. G., "The Montreal Protocol's Non -Compliance Procedure: Lessons for Making Other International Environmental Regimes More Effective", en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on*

cumplimiento, otorgando la asistencia apropiada (como prestar asesoramiento y asistencia técnica, tecnológica y financiera); y medidas que disuadan y penalicen el incumplimiento (como la preparación de un plan para remediar el incumplimiento, deducción de cuotas en períodos siguientes, la suspensión de determinados derechos y privilegios e incluso la imposición de multas pecuniarias)³⁵⁶. En todo caso, es un resultado que se dirige más al establecimiento de asistencia, que a la adopción de medidas coercitivas o sancionadoras, en función de si se trata de un incumplimiento intencional o se debe a la falta de capacidad del Estado incumplidor³⁵⁷. El establecimiento de medidas tendentes a facilitar el cumplimiento de una Parte puede decidirse de forma acumulativa con la imposición de medidas adicionales de carácter disuasorio, en función de la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento.

En el ámbito del Protocolo de Montreal se elaboró una lista indicativa de un número de medidas positivas y negativas que debían adoptarse por la Reunión de las Partes en relación con un caso de incumplimiento del Protocolo³⁵⁸. En esta lista indicativa de medidas se puede distinguir entre: medidas de apoyo, medidas cautelares y medidas de suspensión³⁵⁹. Entre las medidas de apoyo se proponen:

the Building of International Environmental Regimes, Federal Ministry for Foreign Affairs, Wien, 1997, pp. 76-79. También, SAND, P. H., "Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements", en UNEP, *Enforcement of and Compliance with MEAs: The Experiences of CITES, Montreal Protocol and Basel Convention*, vol. II, UNEP, Nairobi, 1999, pp. 11-23.

³⁵⁶ También en el caso de la decisión VI/12 adopta por la Sexta Reunión de las Partes del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos y su eliminación prevé las llamadas "Medidas adicionales a iniciativa del Comité". Es decir, si después de aplicar el proceso tendente a facilitar el cumplimiento y teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento, el Comité puede considerar necesario adoptar medidas adicionales en relación con el incumplimiento de una Parte, remitiéndole: una expresión oficial de preocupación con respecto a un posible futuro incumplimiento o una declaración de incumplimiento. En este sentido, el Comité puede también, si lo considera necesario, recomendar a la Conferencia de las Partes que considere la posibilidad de: dar a conocer una expresión oficial de preocupación con respecto a un posible futuro incumplimiento; formular una declaración de incumplimiento; formular una advertencia o suspender los derechos y privilegios previstos en el Convenio. En todo caso, debe especificarse una lista de esos derechos y privilegios y debe incluirse una referencia en el sentido que la suspensión sea compatible con el Derecho internacional. Tanto las medidas tendentes a facilitar el cumplimiento (nota 363), como las medidas adicionales a iniciativa del Comité pueden ser tratadas de forma alternativa. *Vid.* MAAS M., GOOTE, "C. Non-Compliance Procedures", en "General Developments", *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 10, 1999, Part II, pp. 167 y ss.

³⁵⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* LANG, W., "Compliance- Control in Respect of the Montreal Protocol", *cit. supra*, p. 207.

³⁵⁸ *Vid.* "Lista indicativa de medidas que podría adoptar una Reunión de las Partes con respecto al incumplimiento del Protocolo", en la Decisión IV/5 de la Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal, en Doc. UNEP/OzL.Pro.4/15, Anexo V, p. 48. Debe tenerse en cuenta que esta lista no es exhaustiva, solamente indica algunas de las posibles opciones. En cualquier caso, ningún procedimiento de incumplimiento había previsto hasta el momento la inclusión al detalle de las posibles consecuencias del procedimiento.

³⁵⁹ La presidenta del Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal, en el Informe de la 13ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Colombo del 16 al 19 de octubre de 2001, recordó que "... las listas de medidas específicas que se

una asistencia adecuada, sobre todo en la elaboración de informes, incluida la asistencia para la reunión y presentación de datos; asistencia financiera y técnica, la transferencia de información y de tecnología, y la preparación para mejorar la capacidad de los Estados Parte³⁶⁰. Las medidas de carácter cautelar consisten en la formulación de advertencias, sin más concreción; y las medidas de suspensión son, de acuerdo con las normas del Derecho internacional aplicables, la suspensión de determinados derechos y privilegios contenidos en el Protocolo, tanto si están sujetos a un plazo como si no lo están, incluyendo los derechos y privilegios relativos a la racionalización industrial, la producción, el consumo, el comercio, la transferencia tecnológica, los mecanismos financieros y los arreglos institucionales³⁶¹.

incluían en algunas decisiones adoptadas anteriormente por la Reunión de las Partes no pretendían ser exhaustivas y que, en última instancia la selección de políticas y medidas competía a la Parte pertinente, aunque el Comité opinaba que proporcionaba orientaciones útiles, particularmente en relación con medidas que no requerían asistencia financiera externa. Explico que las Partes clasificadas en el proyecto de Decisión en situación de incumplimiento se habían incluido, bien porque la Secretaría del Ozono no había recibido datos de esas Partes, y/o no habían respondido a la Secretaría cuando solicitó información adicional”, *vid.* UNEP/OzL.Pro.13/10, de 26 de octubre de 2001, párrafo 104, p. 20.

³⁶⁰ Por ejemplo, las Decisiones adoptadas en la Décima Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal, (*vid.* UNEP/OzL.Pro.10/7/Rev.2), celebrada en El Cairo, en noviembre de 1998, donde se plantearon diferentes cuestiones de incumplimiento en relación con diferentes Partes. En esa ocasión se adoptó el mismo planteamiento que en la Séptima Reunión de las Partes, es decir, se recomendó toda una serie de medidas para asegurar que las Partes cumplieran con sus obligaciones. Por ejemplo, la Decisión X/21 sobre la aplicación de medidas (UNEP/OzL.Pro.10/7/Rev.2, Decisión X/21, G, párrafo 3) en relación con la Federación Rusa la Decisión establece que: “*El grado en el que la Federación Rusa está trabajando para el logro de los objetivos temporales del Programa Nacional y la Iniciativa Especial y la continua presentación de informes anuales en la que se demuestra una rebaja de las importaciones y consumo, plantea la necesidad de que la Federación Rusa siga considerándose como una Parte en buena posición. En este sentido, la Federación Rusa debe continuar recibiendo asistencia internacional para el cumplimiento de los objetivos de acuerdo con el párrafo A de la lista indicativa de medidas que pueden ser adoptadas por la Reunión de las Partes frente a un posible incumplimiento. No obstante, a través de esta Decisión la Federación Rusa esta alertada, de acuerdo con el párrafo B de la lista indicativa de medidas, que en el caso que el país infrinja sus objetivos establecidos en decisiones anteriores,..., las Partes considerarán la adopción de medidas, consistentes en el párrafo C de la lista indicativa de medidas. Estas medidas podrían incluir la posibilidad de recurrir a las acciones previstas en el artículo 4, destinadas a asegurar que la proporción de CFCs y halones sujetos al incumplimiento cesa y que las Partes exportadoras no contribuyen a continuar con la situación de incumplimiento*”.

³⁶¹ Como se puede observar, las consecuencias listadas se dirigen más a dar una respuesta al Estado infractor, que a reparar los posibles perjuicios que haya sufrido el Estado lesionado. Esta circunstancia no deja de ser un reflejo de un medio para preservar la integridad del tratado e incentivar el cumplimiento, a la vez que constituye una reafirmación simbólica de la comunidad de intereses y de la necesidad de asegurar el control sobre las sanciones, como respuesta multilateral a una conducta irregular de un miembro de la comunidad. *Ibidem.* Por ejemplo, los organismos de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA y ONUDI) y el Banco Mundial realizan esta función de asistencia y apoyo técnico y financiero a los Estados para el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco del Protocolo de Montreal. *Vid.* el Informe de la 13ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Colombo del 16 al 19 de octubre de 2001, UNEP/OzL.Pro.13/10, de 26 de octubre de 2001. También, O’CONNELL, M. E., “Using Trade to Enforce International Environmental Law: Implications for United States Law”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 1, 1994, pp. 273-276.

En el procedimiento de incumplimiento previsto en el marco del Protocolo a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia se establece que el Órgano Ejecutivo pueda decidir sobre las medidas de naturaleza no discriminatoria para lograr el cumplimiento de las disposiciones convencionales, incluyendo medidas para asistir a este cumplimiento³⁶². Sin embargo, en un informe del Órgano Ejecutivo se entendió, por parte de las delegaciones estatales que las decisiones adoptadas por el Órgano Ejecutivo relativas al cumplimiento no son jurídicamente vinculantes sin una disposición en el Protocolo que así lo establezca³⁶³. Asimismo, el Protocolo de Kioto para el Convenio de las Naciones Unidas sobre cambio climático, de 11 de diciembre de 1997, si bien prevé en el artículo 18 que la Conferencia de las Partes debe elaborar una lista indicativa de las consecuencias del incumplimiento, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento, esta lista, sin embargo, para poder ser vinculante, debe aprobarse mediante una enmienda al Protocolo³⁶⁴.

El régimen propuesto de cumplimiento del Protocolo de Kioto contempla una vía asistencial y una coercitiva, con sus respectivas consecuencias en caso de confirmarse el incumplimiento. El artículo XIV del régimen propuesto contempla una lista de consecuencias en la vía asistencial, en caso de incumplimiento. Entre estas posibles consecuencias se incluye: asesoramiento y asistencia a las Partes en la aplicación del Protocolo; asistencia financiera y técnica, incluyendo la transferencia de tecnología y la creación de capacidad de fuentes diferentes de aquellas previstas en la Convención de cambio climático y en el Protocolo para los países en vías de desarrollo; asistencia financiera y técnica, incluyendo la transferencia de tecnología y la creación de capacidad teniendo en cuenta las obligaciones específicas, previstas en el artículo 4.3, 4.4 y 4.5 de la Convención, de los países desarrollados a favor de los países en vías de desarrollo; y la formulación de recomendaciones a una Parte, teniendo en cuenta que, según el artículo 4.7 de la Convención, la aplicación efectiva de los objetivos de los países en vías de desarrollo depende de los recursos financieros y transferencia de tecnología de los países desarrollados.

³⁶² Vid. Decisión 1997/2 del Órgano Ejecutivo de la Convención de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, anexo, párrafo 11. En http://www.unece.org/env/lrtap/conv/report/eb53_a3.htm.

³⁶³ Vid. Informe de la Décimo quinta Sesión del Órgano Ejecutivo de la Convención de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, UN Doc. ECE/EB.AIR/53, párrafo 48, de 7 de enero de 1998. En <http://www.unece.org/env/lrtap/conv/report/ebair53.htm>.

³⁶⁴ Documentos de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención sobre cambio climático, Doc. FCCC/CP/2001/L21, "Procedures and Mechanisms relating to Compliance under the Kyoto Protocol", disponible en www.unfccc.de.

El artículo V del régimen de incumplimiento regula la vía coercitiva basada en la determinación de si una Parte del Anexo I ha incumplido con: sus objetivos de limitación o reducción cuantitativa de las emisiones, los requisitos metodológicos o de información periódica y las exigencias de elección para el uso de los mecanismos flexibles. Cuando en esta vía, se detecta y declara el incumplimiento, el artículo V.6 establece que las consecuencias se dirigirán al restablecimiento del cumplimiento con el fin de asegurar la integridad ambiental y proporcionar incentivos para el cumplimiento.

Las consecuencias derivadas del incumplimiento de las exigencias de informar o metodológicas, incluyendo el sistema nacional de estimación de las emisiones de gases con efecto invernadero, las metodologías de estimación de las emisiones determinadas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático y la preparación y presentación de inventarios de emisiones, pueden ser dos, teniendo en cuenta la causa, tipo, grado y frecuencia del incumplimiento: una declaración de incumplimiento, que evidentemente implica la evidencia pública del incumplimiento del Estado y el desarrollo de un plan de cumplimiento. En este último caso, el Estado que ha incumplido dispone de tres meses para presentar un plan de cumplimiento que incluya: un análisis de las causas del incumplimiento, las medidas de adopción para remediar el incumplimiento y los plazos de aplicación del plan, que generalmente no deberá sobrepasar los doce meses. En el caso que el incumplimiento se derive de las exigencias de elección para el uso de los mecanismos flexibles, se suspenderá la elegibilidad de la Parte. Esta consecuencia es interna del funcionamiento de los mecanismos de flexibilidad y no supone una declaración de incumplimiento del Protocolo³⁶⁵.

Finalmente, cuando el incumplimiento se deriva de las obligaciones de limitación o reducción cuantitativa de las emisiones, las consecuencias pueden ser: la deducción de la cantidad de toneladas de gases con efecto invernadero, asignada a la Parte en el segundo periodo (a partir del 2012), igual a 1.3 veces la cantidad en

³⁶⁵ Esta es una posible consecuencia contemplada ante la hipótesis que uno de los Estados, por ejemplo, exceda del límite de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero comprometido en el Anexo B del Protocolo, de acuerdo con los artículos 3 y 7 del mismo, teniendo en cuenta las unidades de reducción de emisiones y las reducciones certificadas de emisiones asignadas. Las consecuencias previstas son: la deducción de la cantidad asignada a la Parte en el segundo período de objetivos en un número equivalente a 1,3 toneladas respecto al exceso de emisión de toneladas; el desarrollo de un plan de acción y la suspensión de su elegibilidad para hacer transferencias de acuerdo con el artículo 17 del Protocolo. Aquí el incumplimiento no conlleva la emisión de una declaración de incumplimiento, sino la imposición de un recargo y la adopción de una propuesta de medidas para corregir la situación de incumplimiento derivada del funcionamiento irregular que implica el exceso sobre el límite de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. *Vid.* Decisión 24/CP.7, "Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto", en FCCC/CP/2001/13/Add. 3, de 10 de noviembre de 2001, pp. 64-77.

toneladas de exceso de emisiones; desarrollar y presentar un plan de cumplimiento; y la suspensión de la elegibilidad en el mecanismo de comercio de emisiones³⁶⁶.

También existe una lista de posibles consecuencias en el caso del Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998. La Reunión de las Partes de este Convenio, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité, decidirá sobre las medidas apropiadas para lograr el pleno cumplimiento de las disposiciones convencionales. Con este fin, la Reunión puede, en función de las circunstancias particulares de cada caso, el grado y la frecuencia del incumplimiento decidir entre una o más de las siguientes medidas: asesorar y prestar asistencia a las Partes en relación con la aplicación del Convenio; realizar recomendaciones a la Parte; requerir a la Parte la presentación de una estrategia, incluyendo la previsión de plazos, al Comité de Cumplimiento en relación con el logro del cumplimiento del Convenio e informar sobre la aplicación de su estrategia; en caso de comunicaciones recibidas del público, realizar recomendaciones a la Parte sobre medidas específicas para corregir la situación denunciada por el público; la utilización de declaraciones de incumplimiento; medidas cautelares; la suspensión, de acuerdo con las normas de Derecho internacional relativas a la suspensión de un tratado, de derechos y privilegios especiales; y todas aquellas medidas no-contenciosas, no-judiciales y consultivas que puedan adoptarse al respecto³⁶⁷.

Aparte de lo dicho hasta ahora, se podría plantear la posibilidad de aplicar las sanciones previstas por el Derecho internacional en general, como la suspensión o terminación del tratado como consecuencia de un incumplimiento

³⁶⁶ Documentos de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención sobre el cambio climático, Doc. FCCC/CP/2001/L21, *ibid*.

³⁶⁷ *Vid.* Capítulo XII de la Decisión I/7 “Revisión del cumplimiento”, adoptada en la Primera Reunión de las Partes en 2002, anexa al Informe de la Primera Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre del 2002, *cit. supra*, p. 7. Anexo a este Informe se acompaña la declaración de Estados Unidos, *cit. supra*, que en relación con las consecuencias derivadas del procedimiento duda sobre la consistencia de la adopción de medidas no-contenciosas, no-judiciales y consultivas o de la adopción de declaraciones de incumplimiento pueden hacer efectivas las disposiciones del Convenio. También se cuestiona sobre la posibilidad que la Reunión de las Partes pueda proceder a la suspensión de derechos y privilegios a un Estado no parte en el Convenio, de acuerdo con las normas del Derecho Internacional. Estados Unidos pone en duda esta posibilidad, entendiéndolo que la adopción de estas medidas carece de base legal, puesto que ni el Convenio prevé esta posibilidad, ni el artículo 60 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, que sólo habla de suspensión cuando ante un incumplimiento material de un tratado, las Partes, unánimemente, acuerdan la suspensión del tratado en las relaciones entre ellas y la Parte infractora. Si las obligaciones del Convenio de Aarhus se dirigen de una Parte al “público” se cuestiona como la suspensión puede operar en relación con la Parte infractora.

material de las disposiciones convencionales, es decir, se trataría de dar aplicación al artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, o incluso plantear la posibilidad de proceder a la aplicación de contramedidas sobre la base del derecho derivado de la responsabilidad estatal³⁶⁸. Si bien todos los Estados que son Partes en un determinado tratado internacional ambiental pueden no ser Partes en la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969, las disposiciones de esta Convención se consideran como Derecho internacional consuetudinario y, consecuentemente, vinculante para todos los Estados.

En este sentido sería posible proceder a la aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 relativas a la posibilidad que una Parte, especialmente, afectada invoque una infracción material de un Estado Parte como base para obtener la suspensión del tratado, en su totalidad o en parte, entre él mismo y el Estado infractor. Las demás Partes en el tratado pueden acordar suspender conjuntamente el tratado, en su totalidad o en parte, con respecto al Estado infractor³⁶⁹.

Sin embargo, la reacción tradicional, prevista en la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, consistente en esta suspensión de la aplicación de una convención respecto al Estado incumplidor se perfila como contraria a la protección del medio ambiente, es decir, parece ser impracticable para las convenciones internacionales con obligaciones con un carácter no recíproco. En este sentido, la insuficiencia de mecanismos coercitivos para responder a un posible incumplimiento de un Estado se sustituye por mecanismos asistenciales del cumplimiento³⁷⁰.

³⁶⁸ Sobre esta cuestión consultar a KOSKENNIEMI, M., "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol", M., "Breach of Treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol", *cit. supra*, pp. 123, 134-137.

³⁶⁹ El artículo 60 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 limita su aplicación a las infracciones materiales de un tratado, las cuales consisten en "la violación de una disposición esencial para el logro del objeto y fin del tratado".

³⁷⁰ La utilidad de la suspensión, por ejemplo, en el marco de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992 o en el ámbito del Protocolo de Kioto de 1997 es limitada en función de diversas razones. En este sentido, la gama de violaciones que las Partes en la Convención marco sobre el cambio climático de 1992 comprenden tanto las violaciones materiales, como las violaciones de disposiciones formales, como las de remitir informes nacionales sobre la aplicación de la Convención a la Conferencia de las Partes. Además, en tanto que las causas e impactos del cambio climático son dispersas, en el espacio y en el tiempo, puede dificultar la determinación de si un Estado Parte ha sido especialmente afectado por una infracción de las disposiciones de la Convención marco sobre el cambio climático de 1992.

3. Otros procedimientos de incumplimiento: especial referencia al procedimiento de revisión y el mecanismo multilateral consultivo

En este apartado se analizará además de la regulación de procedimientos de incumplimiento en sentido estricto en diferentes tratados internacionales en materia ambiental, otros procedimientos diferentes que se dirigen también a dar respuesta a una situación de incumplimiento convencional: el procedimiento de revisión de las comunicaciones estatales y el mecanismo multilateral consultivo, ambos desarrollados en el ámbito de regulación de diversos regímenes medioambientales.

Los procedimientos de incumplimiento, que siguen el modelo de Montreal, que se han desarrollado con posterioridad se regulan, por ejemplo, en el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, en el Segundo Protocolo sobre el azufre, de 1994, a la Convención de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance, en la Convención de Basilea de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, Convención de Espoo de 1991 sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, en la Convención sobre la protección de los Alpes, con sus Protocolos de 1991, en el Protocolo de Kioto y con algunas particularidades introducidas en los casos, por ejemplo, del Protocolo de Kioto y la Convención de Aarhus.

En efecto, un ejemplo de procedimiento de incumplimiento, parecido al modelo del Protocolo de Montreal, se regula en el Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres ha llegado a desarrollar un sistema para controlar el cumplimiento de la Convención muy elaborado y bastante efectivo, dentro del cual sus órganos examinan alrededor de cien casos de presuntas violaciones por año³⁷¹. El procedimiento se inicia cuando la Secretaría de la Convención CITES tiene razones para creer que un Estado no está cumpliendo con las disposiciones de la Convención, en cuyo caso informa al Estado en cuestión. Este debe transmitir a la Secretaría cualquier información relativa al caso y proponer alguna solución o realizar una indagación. La Conferencia de las Partes puede formular

³⁷¹ Vid. ROMANO, C. P. R., *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, International Institute for Applied Systems Analysis, ER-96-1, May 1996, p. 22.

recomendaciones sobre la base del informe de la Secretaría y la información recibida del Estado³⁷².

Otro ejemplo de procedimiento de incumplimiento similar al Protocolo de Montreal ha sido establecido en el Segundo Protocolo sobre el azufre, de 1994, a la Convención de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance. Se establece, en este sentido, un Comité de Aplicación con funciones de recomendación, aunque puede identificar las medidas que deberán adoptar las Partes. De acuerdo con el artículo 7.2, las Partes pueden decidir sobre las acciones para conseguir la aplicación y cumplimiento del Protocolo, incluyendo las medidas para asistir al cumplimiento de las Partes.

El Órgano de Ejecución para la Convención de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance, ha procedido a la revisión del sistema de incumplimiento y lo ha sustituido por otro que cubre la Convención de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance, el Segundo Protocolo sobre el Azufre y el Protocolo sobre el control de las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos³⁷³. Como en el caso del Protocolo de Montreal, puede iniciarse un procedimiento particular de incumplimiento por parte de uno o más Estados en el Protocolo, por la Parte infractora o por la Secretaría.

En algunos casos como el de la Convención de Basilea de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, en un principio no existía en realidad un procedimiento de incumplimiento establecido y desarrollado como en el Protocolo de Montreal, sino un sistema rudimentario de control, que se denominaba “verificación”. En función de este sistema, cualquier Parte que tuviera razones para creer que otra Parte estaba violando sus obligaciones podía transmitir a la Secretaría y a la Parte

³⁷² *Vid.* artículo XIII del Convenio de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres. Este artículo establece que “1. Cuando la Secretaría, a la luz de la información recibida, considere que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie, o de que las disposiciones de la presente Convención no se están aplicando eficazmente, la Secretaría comunicará esa información a la Autoridad Administrativa autorizada de la Parte o de las Partes interesadas. 2. Cuando cualquier Parte reciba una comunicación de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, ésta, a la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente, y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. Cuando la Parte considere que una investigación sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva. 3. La información proporcionada por la Parte o emanada de una investigación de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del presente artículo, será examinada por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente”.

³⁷³ *Vid.* El documento sobre las propuestas del Expert Group on Implementation, en UN Doc. EB.A/R/1997/4, 30 Septiembre 1997.

presuntamente incumplidora información al respecto. La información se transmitía a todas las demás Partes, de acuerdo con el artículo 19³⁷⁴. En este sistema faltaba todavía un mecanismo institucional que, a semejanza del régimen para la protección de la capa de ozono, tuviera la facultad de, por un parte, examinar la información remitida por las Partes, en cumplimiento de sus obligaciones y, por otra, de formular recomendaciones³⁷⁵. Posteriormente, la Sexta Reunión de las Partes adoptó, de acuerdo con el artículo 15.4.e) del Convenio, la decisión relativa al mecanismo para promover la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Convenio³⁷⁶. Este mecanismo está administrado por un Comité compuesto de 15 miembros designados por las Partes³⁷⁷ y elegidos por la Conferencia de las Partes sobre la base de la representación geográfica equitativa de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. Antes de presentar al Comité problemas relacionados con el cumplimiento, las Partes interesadas tratarán de resolver ese problema mediante consultas oficiosas.

También han desarrollado procedimientos parecidos la Convención de Espoo de 1991 sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo; la Convención sobre la protección de los Alpes, con sus Protocolos de 1991³⁷⁸; y con alguna innovación, la Convención de Aarhus de 1998 sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En el ámbito del Protocolo de Kioto, el establecimiento de un procedimiento de incumplimiento ofrece algunas particularidades respecto al procedimiento de incumplimiento tradicional. El procedimiento se trató en la Conferencia de las

³⁷⁴ En este artículo se establece que “Toda Parte que tenga razones para creer que otra Parte está actuando o ha actuado en violación de sus obligaciones con arreglo al presente Convenio podrá informar de ello a la Secretaría y, en ese caso, informará simultánea e inmediatamente, directamente o por conducto de la Secretaría, a la Parte contra la que ha presentado la alegación. La Secretaría facilitará toda la información pertinente a las Partes”.

³⁷⁵ La Decisión III/11 de la Tercera Conferencia de las Partes atribuye al Subgrupo Consultivo de Expertos Legales y Técnicos la misión “... de estudiar todas las cuestiones relacionadas con el establecimiento de un mecanismo para el control de la aplicación y del cumplimiento de la Convención de Basilea... y de informar de sus resultados en la Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes...”. *Vid.* Decisión III/11, “Monitoring the Implementation of and Compliance with the Obligations Set Out by the Basel Convention, de 1995.

³⁷⁶ *Vid.* Decisión VI/12 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, *cit. supra*, p. 49.

³⁷⁷ Los miembros del Comité desempeñarán sus funciones a título personal, de forma objetiva y en el mejor interés del Convenio. Deberán contar con experiencia en el tema del Convenio, en las esferas científica, técnica, socioeconómica o jurídica. *Ibidem*, párrafos 3 y 4.

³⁷⁸ El artículo 8.6.b) de la Convención alpina establece que “El Comité Permanente recopila y evalúa documentos y los somete a la consideración de la Conferencia Alpina para su revisión de acuerdo con el artículo 6, en aras de constatar la aplicación de la Convención y de sus Protocolos, incluyendo sus anexos”. La resolución que adoptó el mecanismo de incumplimiento se adoptó en la 7ª Conferencia Alpina, celebrada en Merano (Italia), el 19 de noviembre de 2000. Al respecto consultar, ENDERLIN, T., “Alpine Convention: A different Compliance Mechanism”, en *Environmental Policy and Law*, 33/3-4, 2003, pp. 155-180.

Partes de la Convención sobre cambio climático antes de estimar la entrada en vigor del Protocolo. El artículo 18 del Protocolo de Kioto establece que la Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes en el Protocolo aprobará, en su primera sesión, mecanismos y procedimientos apropiados y efectivos para determinar y tratar los casos de incumplimiento de las disposiciones del Protocolo, incluyendo la elaboración de una lista indicativa de consecuencias en caso de incumplimiento, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Siguiendo este mandato, la Conferencia de las Partes estableció un Grupo de Trabajo para elaborar propuestas en relación con los mecanismos y procedimientos de control del cumplimiento. Este Grupo elaboró un proyecto de régimen de mecanismos y procedimientos del cumplimiento aprobado por la Séptima Conferencia de las Partes del 2001 con la recomendación de adoptar, en la primera sesión de la Reunión de las Partes en el Protocolo, un régimen de incumplimiento³⁷⁹. El objetivo del régimen aprobado por la Conferencia de las Partes es facilitar, promover y forzar el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo³⁸⁰. El régimen prevé el establecimiento de un Comité para el Cumplimiento que operaría a través de dos divisiones o secciones: una asistencial y otra coercitiva³⁸¹.

De acuerdo con el artículo IV del régimen propuesto, la división asistencial se destina a proporcionar asesoramiento en relación con la aplicación del Protocolo, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las respectivas capacidades de las Partes³⁸². Esta división se caracteriza por su flexibilidad y como suplemento a la acción doméstica de las Partes del Anexo I en el cumplimiento de su obligación de contribuir a la minimización de los impactos adversos que afrontan los países en desarrollo en el cumplimiento del Protocolo. También proporciona un mecanismo de alerta para aquellas Partes que presentan el peligro de incumplir con los límites de emisión.

³⁷⁹ Vid. Documentos de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención sobre cambio climático, Doc. FCCC/CP/2001/L21, "Procedures and Mechanisms relating to Compliance under the Kyoto Protocol", disponible en www.unfccc.de.

³⁸⁰ Vid. Artículo 1 del Anexo sobre "Procedures and Mechanisms relating to Compliance under the Kyoto Protocol", *ibidem*.

³⁸¹ El Comité de Cumplimiento se compone de la llamada división asistencial ("Facilitative Branch") y la división coercitiva (o "Enforcement Branch"). La primera adopta sus decisiones por una mayoría de tres cuartos, mientras que la segunda requiere, adicionalmente, una doble mayoría tanto de las Partes que integran el Anexo I, como las que no integran el Anexo I.

³⁸² Aplicando este principio se distingue entre las Partes del Anexo I y las que no forman parte del mismo. Es decir, las Partes del Anexo I tienen como obligación principal la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero por parte de los Estados del Anexo I (principalmente Estados industrializados y Estados con economías de transición) en un 5% por debajo de los niveles registrados en 1990 a cumplir en el periodo de 2008-2012.

En respuesta a estos posibles problemas, la división asistencial o de facilitación adopta recomendaciones y moviliza recursos financieros y técnicos para ayudar a las Partes a cumplir.

La división coercitiva es responsable de determinar si las Partes integrantes del Anexo I no cumplen con sus objetivos de emisión o con las exigencias de información o si se ha perdido la elegibilidad de participar en los mecanismos. También puede decidir si ajustarse a los inventarios de las Partes o corregir las compilaciones o las bases de datos en caso de existir una diferencia entre una Parte y los expertos del equipo de revisión. Esta división decide las consecuencias o los remedios a imponer a las Partes que no han llevado a cabo sus cometidos con el fin de restaurar el cumplimiento y asegurar la integridad ambiental³⁸³. En cualquier caso de incumplimiento, la división coercitiva hará pública una declaración constatando el incumplimiento y las consecuencias que se deriven del mismo³⁸⁴.

Ambas secciones que forman el Comité de Cumplimiento se componen de diez miembros, incluyendo un representante de cada una de las cinco regiones oficiales de Naciones Unidas³⁸⁵. El Comité también celebra reuniones plenarias con los miembros de ambas divisiones del Comité y de una Secretaría que refuerza su trabajo.

En Octubre de 2002, las Partes en la Convención de Aarhus establecieron un Comité de Cumplimiento para revisar el cumplimiento de las Partes de sus respectivas obligaciones convencionales³⁸⁶. El Comité se compone de ocho

³⁸³ En caso de cumplir con los objetivos de emisión, las Partes del Anexo I obtienen una concesión, los 100 días después de la revisión de expertos del inventario final anual de las emisiones, con el fin de remediar cualquier déficit en el cumplimiento. Si, al final de dicho periodo, las emisiones de una Parte superan la cantidad de emisiones asignadas debe acumularse la diferencia de emisiones al segundo período más una penalización del 30%. También estará prohibido la venta en el mercado de emisiones y en tres meses debe desarrollarse un plan de acción de cumplimiento detallando las acciones necesarias para el logro de los objetivos en el siguiente período de revisión. Cualquier Parte que incumpla con las exigencias de informar también debe adoptar un plan similar y las Partes que no reúnan los criterios para participar en los mecanismos deberán retirarse.

³⁸⁴ Un problema potencial de incumplimiento puede surgir del equipo de expertos sobre la revisión o por una Parte sobre su propio cumplimiento o por una Parte afectada por el cumplimiento de otra. Después de un examen preliminar, el problema será considerado por las divisiones del Comité de Cumplimiento. El Comité basará sus deliberaciones en los informes de los equipos de expertos para la revisión, de los órganos subsidiarios, de las Partes y de otras fuentes oficiales. Tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales pueden presentar información relevante fáctica y técnica a la división correspondiente. En los Acuerdos de Marrakesh se establecieron procedimientos más detallados con plazos para la división coercitiva, incluyendo la oportunidad para la Parte implicada de presentar sus alegaciones al Comité de Cumplimiento. En caso de incumplimiento con los objetivos de emisión, la Parte puede presentar una apelación a la Conferencia o Reunión de las Partes si la Parte entiende que se le ha denegado su participación en el proceso. *Vid.* Informe de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, en www.unfccc.int, documento FCCC/CP/2001/13/Add.2.

³⁸⁵ Una de los pequeños Estados insulares en desarrollo y dos de las Partes que figuran en el Anexo I y las que no figuran en el Anexo I del Protocolo.

³⁸⁶ *Vid.* Decisión I/7, de 23 de octubre de 2002.

miembros, elegidos de entre los candidatos propuestos por las Partes y los firmantes y, de forma innovadora, por las organizaciones no gubernamentales. Las funciones del Comité son considerar toda comunicación o sumisión de información, preparar un informe sobre el cumplimiento o la aplicación de las disposiciones de la Convención y controlar, evaluar y facilitar la aplicación y cumplimiento con los requisitos de presentación de información. El Comité, en constante contacto con la Parte afectada, proporciona asesoramiento y facilidad asistencial a las Partes individualmente consideradas en relación con el cumplimiento de la Convención³⁸⁷. La Reunión de las Partes pueden, teniendo en cuenta el informe y las recomendaciones del Comité, decidir las medidas apropiadas para lograr el cumplimiento de la Convención, incluso declaraciones de incumplimiento, el uso de medidas cautelares, la suspensión de derechos y privilegios especiales previstos en la Convención. La novedad principal del procedimiento radica en que el Comité puede recibir no sólo informaciones de las Partes y de la Secretaría, sino también del público³⁸⁸. Las comunicaciones del público deben dirigirse por escrito al Comité a través de la Secretaría y debe apoyarse en información corroborada. El Comité debe considerar estas comunicaciones a no ser que la comunicación sea anónima, o se haya realizado en abuso de derecho o sea manifiestamente irrazonable o incompatible con las disposiciones de la decisión del Comité o de la Convención. El Comité debe hacer partícipe de dichas comunicaciones a la Parte afectada, la cual en el período de cinco meses sucesivos a la comunicación debe presentar una declaración exponiendo el problema y describiendo el modo de resolverlo.

En el contexto de la Convención sobre el cambio climático de 1992, el procedimiento de incumplimiento parece ser menos estricto³⁸⁹. En este sentido, si

³⁸⁷ El Comité también: realiza recomendaciones a las Partes afectadas; requiere a la Parte afectada presentar una estrategia al Comité sobre logro del cumplimiento de la Convención e informar sobre la aplicación de su estrategia; y en los casos de comunicaciones del público, adopta recomendaciones a la Parte afectada sobre medidas específicas para tratar el problema. *Vid. ibidem*.

³⁸⁸ Las Partes pueden notificar al depositario que no aceptan estas comunicaciones para un período máximo de cuatro años. *Vid. párrafo 18 de la Decisión I/7, ibidem*.

³⁸⁹ *Vid. artículos 10-13 de la Convención marco sobre cambio climático, de 9 de mayo de 1992, 31 ILM 849, 863, 866 (1992) y U.N. Doc. A/AC 237/18. De acuerdo con el artículo 13, la Conferencia de las Partes en su primera sesión, a través de la Decisión 20/CP.1, estableció un grupo de trabajo (llamado, AG13) con el fin de articular el mecanismo multilateral consultivo. Este grupo entendió que el mecanismo debía funcionar con un Comité Permanente directamente dependiente de la Conferencia de las Partes. Las características del mecanismo establecidas por este Grupo son: carácter asistencial, cooperativo, no contencioso, transparente, temporal y no judicial. *Vid. Report of the Ad Hoc Group on Article 13 on the Work of its Fifth Session, Bonn, 28-30 de julio de 1997, Anexo II, Doc. FCCC/AG13/1997/4 y el Report of the Ad Hoc Group on Article 13 on its Sixth Session, Bonn, 5-11 de junio de 1998, Doc. FCCC/AG13/1998/2. Finalmente, la Cuarta Conferencia de las Partes, celebrada en Buenos Aires, en Noviembre de 1998 aprobó el texto del Mecanismo Multilateral Consultivo elaborado**

bien el texto de la Convención no establece unos poderes explícitos para las instituciones con el fin de revisar el cumplimiento de los objetivos de una Parte individualmente considerada, sí se ha establecido por la Conferencia de las Partes un procedimiento de revisión de las comunicaciones nacionales de las Partes realizadas en el ámbito del Anexo I. Este proceso de revisión tiene lugar una vez se ha presentado los informes estatales y la Convención permite dos posibles revisiones: una, consistente en la evaluación de los efectos de las medidas adoptadas por los Estados Parte, particularmente, las relacionadas con el Anexo I de la Convención; y, la otra, consistente en la revisión de la adecuación de los compromisos de los Estados desarrollados (artículo 4.2.b) y d) de la Convención). El proceso de revisión del Anexo I de las comunicaciones estatales fue adoptado por la primera Conferencia de las Partes³⁹⁰.

A través de este procedimiento de revisión, se lleva a cabo una investigación por parte de un equipo de revisión formado por expertos y autorizado por los órganos subsidiarios. El trabajo de revisión de este equipo queda reflejado en un informe de revisión y puede, previa aprobación del Estado Parte implicado, procederse, incluso, a efectuar visitas *in situ* para la realización de esta revisión. Los resultados de la revisión quedan reflejados en un informe sobre la base de las comunicaciones estatales, en un lenguaje no contencioso. En caso que la Parte implicada y el equipo de revisión estén en desacuerdo con el informe, los comentarios de la Parte implicada, junto con el informe del equipo de revisión se remitirán a los órganos subsidiarios³⁹¹. De esta manera, los órganos subsidiarios se convierten en responsables de la evaluación legal de la actividad estatal³⁹².

En el ámbito del Protocolo de Kioto, se prevé junto con el procedimiento de incumplimiento, el procedimiento de revisión. Este procedimiento, según el artículo 8 del Protocolo, se restringe a la atribución de los poderes de identificación de problemas o de cuestiones relativas al cumplimiento de los objetivos convencionales de un Estado Parte en concreto, a equipos de expertos de revisión³⁹³. El artículo 8 del Protocolo de Kioto establece que el examen de las

por el Grupo de Trabajo, excepto en relación con algunas cuestiones, relacionadas con la composición del Comité, que se decidieron en la Quinta Conferencia de las Partes. *Vid.* Decisión 10/CP.4.

³⁹⁰ *Vid.* Decisión 2/CP.1, párrafo 1, U.N. Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 59.

³⁹¹ *Vid.* Decisión 2/CP.1, *ibidem*.

³⁹² Sin embargo, existe cierta confusión sobre los siguientes pasos que debe adoptar el órgano subsidiario para tratar las diferencias derivadas de los informes del equipo de revisión y de la Parte implicada y sobre cómo tratar los casos de incumplimiento detectados por el equipo de revisión. *Vid.* WANG, X., "Towards a Systems of compliance: Designing a Mechanism for the Climate Change Convention", en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 7, n.º. 1, 1998, pp.178 y ss.

³⁹³ El artículo 18 del Protocolo de Kioto prevé la elaboración de procedimientos y mecanismos apropiados y efectivos para determinar y corregir los casos de incumplimiento de las disposiciones del

comunicaciones será realizado por grupos de expertos, de acuerdo con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes y según las directrices adoptadas con esta finalidad por la Conferencia de las Partes. La información que presentan las Partes en relación con el anexo y el artículo 7.1³⁹⁴, debe ser revisada como parte de la compilación anual y el recuento de los inventarios de las emisiones y las cantidades asignadas. Además, la información complementaria que, de acuerdo con el artículo 7.2, deben presentar las Partes incluidas en el Anexo, debe ser revisada como parte de la revisión de los informes³⁹⁵.

En este sentido, la Secretaría debe coordinar los grupos de expertos, que deben componerse de expertos designados por las Partes en el Convenio y si es necesario, por organizaciones internacionales, de acuerdo con lo que establezca, con esta finalidad, la Conferencia de las Partes.

El proceso de revisión debe proporcionar una evaluación técnica global y completa de todos los aspectos relacionados con la aplicación que realizan las Partes del Protocolo de Kioto. El grupo de expertos debe preparar un informe para la Conferencia de las Partes, que reúne las Partes de este Protocolo. En este informe se debe evaluar el cumplimiento de los compromisos de las Partes y debe identificar los posibles problemas relacionados con el cumplimiento de los compromisos, así como también identificar los factores que puedan influir en este cumplimiento, como problemas potenciales que puedan interferir en el correcto cumplimiento de las disposiciones convencionales.

La Secretaría debe remitir estos informes a todas las Partes del Convenio y debe elaborar una lista con los problemas relativos al cumplimiento de los compromisos establecidos en los informes con el fin que se puedan estudiar por la

Protocolo, incluyendo la posibilidad de elaborar un listado de las posibles consecuencias derivadas de la infracción, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia. La complejidad del régimen de Kioto y de su régimen de cumplimiento no se limita a los artículos 16 y 18, sino que un sistema de cumplimiento adoptado por el Protocolo de Kioto debe aplicarse, *inter alia*, a las siguientes obligaciones: del artículo 2 sobre políticas y medidas; del artículo 3 sobre objetivos de limitaciones y reducciones cuantitativas de emisiones; del artículo 5 y 7 sobre los informes; del artículo 8 en relación con el sistema de revisión; y de los artículos 6, 12 y 17 sobre los mecanismos de aplicación conjunta, de desarrollo limpio y de mercado de emisiones. El artículo 16 del Protocolo de Kioto prevé la aplicación de un mecanismo multilateral consultivo en los mismos términos del artículo 13 de la Convención marco sobre cambio climático. También, *vid.* los Documentos de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención sobre cambio climático, Doc. FCCC/CP/2001/L21, "Procedures and Mechanisms relating to Compliance under the Kyoto Protocol", disponible en www.unfccc.de.

³⁹⁴ El artículo 7.1 del Protocolo de Kioto establece que las Partes incluidas en el Anexo incluirán el inventario anual sobre las emisiones antropogénicas, por fuentes y la eliminación por agentes de absorción de los gases invernaderos no contemplados en el Protocolo de Montreal de acuerdo con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes, la información complementaria necesaria para asegurar el cumplimiento del artículo 3.

³⁹⁵ Esta constituye una de las limitaciones del proceso de revisión como sistema de respuesta a un incumplimiento, es decir, su ámbito de aplicación se limita a la Partes del Anexo I.

Conferencia de las Partes. En este sentido, la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Protocolo debía adoptar las directrices que utilizan los grupos de expertos en el momento de revisar el cumplimiento del Protocolo, teniendo en cuenta las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes. No obstante, estas directrices no se adoptaron hasta la Séptima Conferencia de las Partes, celebrada en el 2001, gracias a los denominados “Acuerdos de Marrakesch”, mediante una decisión sobre el régimen de cumplimiento para el Protocolo de Kioto³⁹⁶. La Conferencia de las Partes, junto con el Órgano Subsidiario para el Cumplimiento de los acuerdos y el Órgano subsidiario para el Consejo Científico y Técnico debe examinar: la información que, de acuerdo con el artículo 7, deben presentar las Partes y los informes de revisión de los expertos; y los problemas sobre el cumplimiento de los compromisos listados por la Secretaría y también aquellas cuestiones planteadas por las Partes. Después de examinar toda la información, la Conferencia de las Partes tomará las decisiones pertinentes sobre las cuestiones necesarias para lograr el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo de Kioto. Es decir, una vez se ha determinado el problema de aplicación a través del procedimiento de revisión, cabe la posibilidad de que la Conferencia de las Partes plantee una respuesta al incumplimiento. De acuerdo con el Protocolo, esta función indeterminada se interpreta como el poder de la Conferencia de las Partes³⁹⁷ para adoptar una determinación legal o política respecto a la Parte infractora, incluyendo la posibilidad de sancionar o adoptar medidas de suspensión de derechos convencionales³⁹⁸.

En el ámbito de la Convención marco sobre cambio climático, estas revisiones proporcionan una evaluación técnica y comprensiva de la aplicación individualizada de los Estados Parte. A través de este procedimiento se procede a una revisión no contenciosa, que permite llevar a cabo de una forma transparente, una evaluación independiente y experta. Por este motivo, los expertos no pueden participar en grupos de revisión de las comunicaciones realizadas por su propio Estado. Las posibles divergencias que puedan presentar los Estados con relación a las conclusiones del grupo de expertos, si bien no suponen una alteración a su

³⁹⁶ Vid. Decisión 24/CP.7, “Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto”, en FCCC/CP/2001/13/Add. 3, de 10 de noviembre de 2001, pp. 64-77.

³⁹⁷ Este poder no sólo deriva del artículo 8 del Protocolo de Kioto, sino también como un poder residual de la Conferencia de las Partes atribuido por el artículo 13.4.j) del Protocolo. Vid. LANCHBERRY, J., “Verifying Compliance with the Kyoto Protocol”, en *Review of European Community & international environmental law (RECIEL)*, n.º. 7, 1998, pp. 170 y ss.

³⁹⁸ Vid. WISER, GOLDBERG, *Compliance Systems under multilateral Agreements: A Survey for the benefit of Kyoto Policy Makers*, October, 1999; CIEL, ECONATURA, *Responsability for Non-Compliance under the Kyoto Protocol's Mechanisms for Cooperative Implementation*, 1998.

integridad y a su independencia se unen en una sección separada al informe de los expertos³⁹⁹.

La extensión del procedimiento de revisión de las comunicaciones estatales al Protocolo de Kioto supone la preparación de una base para el desarrollo de un sistema de incumplimiento. El desarrollo de procedimientos y mecanismos para responder a través de instancias de incumplimiento a Estados individualmente.

En el ámbito de la Convención sobre cambio climático debe analizarse el desarrollo de otro procedimiento de respuesta al incumplimiento regulado en el artículo 13⁴⁰⁰, el cual anticipa el establecimiento de un procedimiento para la resolución de cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones convencionales, se trata del mecanismo consultivo multilateral⁴⁰¹. En efecto, el artículo 13 de la Convención sobre cambio climático establece un mecanismo consultivo multilateral⁴⁰² al que las Partes podrán recurrir para resolver cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención⁴⁰³ y el artículo 10 establece un Órgano Subsidiario para la Aplicación con funciones limitadas. El Órgano Subsidiario, que se constituye en un órgano plenario, tiene como función principal asistir a la Conferencia de las Partes en la revisión de la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención y, por lo tanto, se omite la competencia de tratar los casos de forma individual. Además el Órgano Subsidiario de Aplicación no tiene poderes inherentes de investigación o de recomendación, como el Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal y sólo está autorizado a participar en la discusión de datos y a asistir a la Conferencia de

³⁹⁹ Vid. OECD Information Paper, "Responding to non-compliance under the Climate Change Regime", de 28 de mayo de 1999, Env/Epoc(99)21/final, pp. 18 y ss.

⁴⁰⁰ Este artículo tiene su disposición homologa en el artículo 16 del Protocolo de Kioto, que permite la extensión de este procedimiento al ámbito de aplicación del Protocolo. Este artículo 16 establece que "La Conferencia de las Partes... debe considerar lo más pronto posible y con las enmiendas necesarias, aplicar al Protocolo el proceso consultivo multilateral convenido en el artículo 13 del Convenio, teniendo en cuenta las decisiones pertinentes que pueda adoptar la Conferencia de las Partes. Los procesos consultivos multilaterales que se puedan aplicar al Protocolo no deben ir en perjuicio de los procedimientos previstos en el artículo 18 (procedimiento de revisión)".

⁴⁰¹ Vid. OTT, H. E., "Elements of a Supervisory Procedure for the Climate Change", en *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht*, n. 56, 1996, p. 739.

⁴⁰² Recibe el nombre de mecanismo multilateral (como oposición a los mecanismos bilaterales) consultivo (opuesto a confrontativo). Vid. WERKSMAN, J., "Designing a compliance system for the UN Framework Convention on Climate Change", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, op. cit., pp. 100 y ss.

⁴⁰³ De acuerdo con el artículo 13 de la Convención de 1992, según el cual "En su primer período de sesiones, la Conferencia de las Partes considerará el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral, al que podrán recurrir las Partes, si así lo solicitan, para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención". De acuerdo con este artículo se adoptó la Decisión 9/CP.5, sobre el Procedimiento Consultivo Multilateral con el Anexo II en relación con el informe del Grupo *ad hoc* sobre el artículo 13, en su 6ª sesión. Vid. RÖBEN, V., "Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000, pp. 369 y ss.

las Partes. Asimismo, el mandato de la Conferencia de las Partes para establecer un sistema de incumplimiento es limitado. En este sentido, sólo se encomienda a las Partes tomar en consideración el establecimiento de un procedimiento consultivo multilateral para proceder a la solución de aquellas cuestiones relativas a la aplicación de la Convención. Este mandato obvia el incumplimiento individual de los Estados Parte, característico en el procedimiento de incumplimiento del Protocolo de Montreal y del Segundo Protocolo sobre el azufre. El Órgano Subsidiario sólo se encarga de evaluar la eficacia de la Convención en su conjunto, en lugar de analizar la situación del cumplimiento de las disposiciones convencionales por los Estados Parte⁴⁰⁴. La razón por la cual el Órgano Subsidiario de Aplicación tiene competencias limitadas yace en el hecho que el régimen sobre el cambio climático ha establecido un sistema muy riguroso de informes, incluyendo la posibilidad de una evaluación experta de esta información. De esta manera el Órgano de Aplicación tiene el poder de examinar la aplicación de cada Estado en un primer momento, evitando duplicaciones en el caso del establecimiento de un procedimiento de incumplimiento⁴⁰⁵.

4. Consideraciones sobre la aplicación y extensión del procedimiento de incumplimiento

Los principales obstáculos que limitan la extensión del procedimiento de incumplimiento a otros tratados internacionales son, básicamente, de carácter político y económico, puesto que es necesaria la concurrencia del consentimiento de todos los Estados Partes en un tratado internacional en materia ambiental para proceder a la adopción de este procedimiento.

En el ámbito de la protección de la capa de ozono, se ha sugerido que una forma de fortalecer los procedimientos de incumplimiento sería aumentar la coordinación del Comité de Aplicación con el Fondo Multilateral para la protección de la capa de ozono⁴⁰⁶ y establecer el principio de la condicionalidad en

⁴⁰⁴ El artículo 10.2.a) de la Convención sobre cambio climático encarga al Órgano Subsidiario de Aplicación el análisis de los datos proporcionados de acuerdo con el artículo 12.1 con la finalidad de evaluar la eficacia global de las medidas adoptadas por los Estados Parte.

⁴⁰⁵ *Vid.* Mecanismos especializados de respuesta al incumplimiento. Fuente: OCDE Information Paper: "Responding to Non-Compliance under the Climate Change Regime", ENV/EPOC(99)21/Final, de 27 de mayo de 1999.

⁴⁰⁶ Al respecto, la Decisión XIV/37 aprobada en la 14ª Reunión de las Partes del Protocolo de Montreal se refiere a la "Interacción entre el Comité Ejecutivo y el Comité de Aplicación", puesto que se reconoce la importante responsabilidad del Fondo Multilateral en lo que se refiere a facilitar el cumplimiento. Se reconoce en esta Decisión que el Comité Ejecutivo, de conformidad con el mandato del Fondo Multilateral de "facilitar el cumplimiento" tiene la responsabilidad de examinar la situación de cumplimiento de un país, actual y prevista para el futuro y cuando examina la documentación relacionada con las propuestas de financiación, el Comité debería trabajar con la Parte de que se trate

la concesión de asistencia financiera, la que solamente sería otorgada a los países que cumplieran con sus obligaciones. El recurso a la condicionalidad, sin embargo, debe usarse con prudencia, pues puede llegar a tener efectos negativos, creando desconfianza y estimulando la evasión de responsabilidades, como ha ocurrido con la condicionalidad aplicada por algunas instituciones económicas multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial⁴⁰⁷. Por lo demás, la condicionalidad no opera con aquellos países que no reciben asistencia financiera, y puede ser muy injusta con los países que hacen esfuerzos de buena fe para cumplir pero que carecen de los recursos necesarios⁴⁰⁸.

para evitar que perdure cualquier posible período de incumplimiento. En esta decisión se pide que el Comité Ejecutivo debe dejar claro que sus decisiones en materia de financiación se adoptan siempre sin perjuicio del deber de las Partes de cumplir con sus obligaciones derivadas del Protocolo y sin prejuzgar tampoco el funcionamiento de los mecanismos del Protocolo establecidos para el tratamiento de las Partes que se encuentran en situación de incumplimiento. Además, se entiende que el Comité de Aplicación puede tener en cuenta la información del Comité Ejecutivo en caso de incumplimiento, sin que éste desempeñe oficialmente ninguna función en la elaboración de las recomendaciones del Comité de Aplicación. En ningún caso, debe entenderse que una medida adoptada por el Comité de Aplicación requiera de inmediato que el Comité Ejecutivo adopte medidas concretas en relación con la financiación de un proyecto determinado. De todas formas, debe tenerse en cuenta que el Comité Ejecutivo y el Comité de Aplicación son independientes uno de otro. Sin embargo, de conformidad con el artículo 10 del Protocolo, el Fondo Multilateral funciona bajo la autoridad de las Partes y, de conformidad con los procedimientos en caso de incumplimiento previstos en el Protocolo de Montreal, el Comité de Aplicación informa a las Partes de sus recomendaciones para la posible adopción de decisiones. *Vid.* Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002 UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002, pp. 66-67.

⁴⁰⁷ Cuando un país miembro obtiene un préstamo del FMI, las autoridades del país se comprometen a aplicar ciertas políticas económicas y financieras, requisito que se conoce con el nombre de “condicionalidad”. La “condicionalidad” es un concepto que se refiere en general no tanto al medio ambiente o a los derechos humanos, sino a las condiciones que se imponen desde el Banco Mundial y el FMI antes de hacer préstamos o antes de renegociar la deuda externa. La condicionalidad permite al FMI vigilar que el préstamo se esté utilizando eficazmente para resolver las dificultades económicas del prestatario, de modo que el país pueda rembolsarlo de manera oportuna y los demás países miembros puedan disponer de los fondos de la institución si los necesitan. En los últimos años, el FMI se ha centrado en focalizar y racionalizar la condicionalidad a fin de fomentar la identificación de los países con políticas sólidas y eficaces. Recientemente, se ha establecido la llamada “condicionalidad ambiental” de los préstamos del Banco Mundial y de diversas agencias de cooperación internacional para los países en vías de desarrollo. Esto es, que los proyectos de países en vías de desarrollo que solicitan financiación externa son sometidos a un estricto análisis para asegurarse de que tales proyectos no deteriorarán ni afectarán negativamente las condiciones ambientales y ecológicas de los países solicitantes. En el ámbito del FMI y del Banco Mundial, es el Comité para el Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo) quien fija la condicionalidad ambiental de los proyectos de financiación mediante una evaluación ambiental previa del proyecto. *Vid.* Banco Mundial, *Normas de Procedimiento del Banco: Evaluación ambiental*, BP 4.01, enero de 1999.

⁴⁰⁸ En este sentido, no se puede desvincular la temática ambiental de la del desarrollo y de la estructura y condiciones de las relaciones económicas internacionales. Y, por lo tanto, no puede aceptarse la condicionalidad ambiental, sin la condicionalidad de los recursos financieros correspondientes. El resultado de la aplicación de la condicionalidad ambiental es la dependencia económica y tecnológica de los países en desarrollo, beneficiando la apertura de mercados para los países desarrollados y perjudicando a los productos de los países en desarrollo mediante la utilización de medidas de protección ambiental que restringen el acceso al mercado. El mismo Comité para el Desarrollo del Banco Mundial ha afirmado que “... las experiencias del pasado indican que la

El Comité de Aplicación del Protocolo de Montreal constituye la experiencia más interesante de funcionamiento de un procedimiento de incumplimiento utilizado para asegurar el cumplimiento de obligaciones derivadas de convenciones ambientales. Desde la fecha de su establecimiento, el Comité ha estado muy activo y aunque, por lo general, los casos que se le someten son elevados a la Reunión de las Partes, el Comité realiza, en realidad, la mayor parte de la tarea y es en su seno que tiene lugar la mayor parte de las deliberaciones y negociaciones⁴⁰⁹.

La mayor parte de casos de incumplimiento en los que ha intervenido el Comité de Aplicación se refieren a la falta de presentación de la información que las Partes están obligadas a someter de acuerdo con el Protocolo. Todas las Partes del Protocolo de Montreal están obligadas a presentar información anual sobre producción, importación y exportación de las sustancias controladas. El cumplimiento de esta obligación ha sido muy irregular: la mayor parte de los países que no la cumplen, o la cumplen de modo insatisfactorio, son países en desarrollo, pero también algunos países industrializados han enfrentado problemas,

condicionalidad difícilmente puede ser eficaz en países que apenas se identifican con las reformas. Además, la asistencia técnica tradicional tampoco tiene un historial satisfactorio, pues, en lugar de fortalecer la capacidad, la sustituye o la desborda". Al respecto, consultar el documento del Comité sobre el "Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiación adecuada y suficiente", DC2003-0016, de 13 de septiembre de 2003, en www.worldbank.org, p. 76.

⁴⁰⁹ En la Decisión X/10 las Partes habían convenido en revisar el funcionamiento del procedimiento relativo al incumplimiento respecto de la aplicación del Protocolo de Montreal a más tardar a fines de 2003. En el informe de la 14ª Reunión de las Partes, el representante de Estados Unidos, hablando desde su condición de patrocinador, presentó un documento de sesión que contenía un proyecto de decisión sobre el procedimiento relativo al incumplimiento. Explicó las enmiendas propuestas al procedimiento que permitían mejorar la continuidad de la participación en el Comité de Aplicación; acelerar la frecuencia de las comunicaciones entre la Secretaría del Ozono y las Partes para confirmar el estado de cumplimiento; instar a las Partes a que presentaran información de conformidad con el párrafo 3 del artículo 7 en plazos más cortos; instar a las Partes elegidas miembros del Comité de Aplicación a que asistieran a todas las reuniones y adoptasen medidas para velar por que las dificultades idiomáticas no impidiesen al Comité desempeñar sus funciones oportunamente y de manera eficaz. El objetivo general del proyecto de decisión era facilitar al Comité de Aplicación el cumplimiento de sus obligaciones con las Partes con más puntualidad y eficacia que en el pasado. Algunos representantes expresaron su apoyo a algunos elementos del proyecto de decisión, entre ellos la sugerencia de que se pudiera invitar a los miembros salientes a participar en calidad de observadores y con fines de asesoramiento en la primera reunión del Comité de Aplicación posterior a su salida, así como la propuesta de pedir que se adopten medidas para superar las dificultades idiomáticas en el Comité. No obstante, algunos representantes consideraron que las enmiendas propuestas al mandato de los miembros del Comité de Aplicación podrían poner en peligro los principios de distribución geográfica equitativa y rotación en los que se basaba el Comité. Se consideró asimismo que, dado que muchos países que operan al amparo del artículo 5 tienen ya dificultades para proporcionar datos oportunamente, cualquier reducción del período establecido para la presentación de datos se sumaría la carga que ya pesaba sobre ellos y sería difícil de poner en práctica. Tras señalar que el proyecto de decisión constituía un conjunto de cambios necesarios en el procedimiento relativo al incumplimiento y de notar la falta de acuerdo en relación con todos los elementos de la propuesta, el representante de los Estados Unidos, con el concurso de los demás patrocinadores, retiró el proyecto de decisión. *Vid. Vid.* Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002 UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002, párrafos 84-89, pp. 14-15.

en particular debido a la naturaleza confidencial de algunos datos. La intervención del Comité ha inducido, sin duda, a algunos Estados atrasados a cumplir con dicha obligación⁴¹⁰.

Otra observación posible al respecto es la politización del órgano de decisión del procedimiento de incumplimiento. La Conferencia de las Partes es una institución política que difícilmente hará uso de las técnicas jurídicas para sostener una decisión. El cambio que se ha propuesto en el ámbito doctrinal es la judicialización de proceso⁴¹¹, permitiendo el acceso a particulares y a organizaciones no gubernamentales. La propuesta consistiría en permitir el cambio de un carácter más parecido a un mecanismo de carácter judicial.

A pesar de la existencia de estos obstáculos, debe hacerse referencia a un número de factores que han contribuido al éxito del procedimiento de incumplimiento: en primer lugar, el hecho que el Comité de Aplicación no adopte decisiones directamente respecto a las Partes, lo que le ha permitido actuar como un verdadero mediador entre las Partes; en segundo lugar, el hecho que los miembros del Comité sean Estados Parte y no expertos independientes, puesto que ha contribuido a incrementar la confianza en el procedimiento; y en tercer lugar la ausencia de observadores ha promovido una mayor apertura en las deliberaciones del Comité⁴¹².

IV. LOS MECANISMOS ASISTENCIALES DE LOS TRATADOS MULTILATERALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

A lo largo del análisis precedente se ha podido observar como los mecanismos tradicionales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales se han desplazado, en el caso de la protección del medio ambiente, a favor de los mecanismos de control basados en la solidaridad y la flexibilidad para la gestión del cumplimiento de los objetivos ambientales propuestos en un determinado tratado internacional.

⁴¹⁰ Por ejemplo, la Federación de Rusia, tras haber sido objeto de sucesivas recomendaciones del Comité de Aplicación y decisiones de las reuniones de las Partes desde 1995, retornó al cumplimiento de sus obligaciones, o que a juicio del Comité de Aplicación constituía un ejemplo del éxito del sistema previsto en el Protocolo de Montreal respecto del incumplimiento que, en general se consideraba un modelo para otros acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente. *Ibid.*, párrafo 134, p. 22.

⁴¹¹ *Vid.* SCHALLY, H., "The Role and Importance of Implementation Monitoring and Non-Compliance Procedures in International Environmental Regimes", *cit. supra*, pp. 90 y ss.

⁴¹² En el Informe del Comité de Aplicación a la Cuarta Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan a la capa de ozono, de 1992, la presidenta del Comité hace referencia a que "El papel de intermediario asignado al Comité era esencial y hacía de éste la fuente principal de información vital para las Partes con respecto a su propio control del cumplimiento". *Vid.* UNEP/OzL.Pro.4/15, pág. 9.

Teniendo en cuenta las características propias del control internacional en el ámbito de la protección del medio ambiente, el cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales se ve reforzado por la existencia de determinados mecanismos auxiliares del control, que tienen como principal objetivo reforzar e incentivar la aplicación y el cumplimiento por parte, sobre todo, de aquellos Estados que tienen mayores dificultades y que constituyen un factor de riesgo en el cumplimiento de un tratado. Estos mecanismos no son estrictamente de control, sino que son instrumentos positivos que refuerzan el carácter preventivo y garantista, configurándose en la mayoría de los casos, como un refuerzo a la prevención del incumplimiento⁴¹³. Por este motivo estos mecanismos no pueden explicarse separadamente del concepto de control internacional ambiental. Generalmente, el proceso de cumplimiento de un tratado internacional multilateral en materia ambiental (“*treaty compliance*”) integra los “Mecanismos asistenciales del cumplimiento”⁴¹⁴, como ejemplos de la denominada “gestión activa de los tratados”⁴¹⁵ y los “Mecanismos de control del cumplimiento”, para hacer referencia a aquellos mecanismos analizados anteriormente.

⁴¹³ Estos mecanismos positivos se conocen, generalmente, como “carrots”, frente a las medidas de carácter negativo, sancionatorio o punitivo, llamadas “sticks” y constituyen, en su gran mayoría, en medidas de discriminación positiva. La introducción de estos mecanismos positivos en los tratados multilaterales de protección ambiental se explica por la necesidad de garantizar la ratificación de los países en vías de desarrollo con el fin que puedan participar en la protección global del medio ambiente mediante la asunción de obligaciones internacionales. La asunción y cumplimiento de dichas obligaciones no sería posibles sin la previsión de estos mecanismos asistenciales. No obstante, la función más importante de estos mecanismos es ayudar a la aplicación y al cumplimiento de las obligaciones asumidas por estos Estados en el ámbito de un tratado internacional medioambiental determinado. *Vid.* STOLL, P. T., “Technical Co-operation and Technology Transfer”, en MORRISON, F., WOLFRUM, R., (eds.), *International Regional and National Environmental Law*, Kluwer, The Hague, 2000, pp. 933 y ss.

⁴¹⁴ Por ejemplo, BEYERLIN U., “State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law”, en GINTHER, K. y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 602-627; GÜNDLING, L., “Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity –Building through Financial and Technology Transfer”, en *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 796-809. Según el Informe del Secretario General de 1996, los mecanismos para incitar al cumplimiento pueden agruparse de forma parcialmente superpuesta en tres categorías generales: a) un sistema basado en incentivos, encaminado tanto a lograr que la adhesión a los tratados sea más atractiva, como a fomentar capacidades para hacerlos cumplir; b) un sistema basado en la información, encaminado a lograr la máxima transparencia en la aplicación de medidas en el ámbito nacional; y c) un sistema de respuestas a violaciones o a situaciones reales de incumplimiento que abarcaría, por ejemplo, sanciones y compensación. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, ECOSOC, Comisión de Desarrollo Sostenible, Cuarto período de sesiones, del 18 de abril a 3 de mayo de 1996, E/CN.17/1996/17/Add.1, de 1 de marzo de 1996, p. 10 y también, “Report of the Nordic Research Project on the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreement”, Helsinki, noviembre 1995, p. 68.

⁴¹⁵ La expresión más conocida es la anglosajona “active treaty management”, defendida por CHAYES, A., CHAYES, A. H., MITCHELL, R. B., “Active compliance Management in Environmental Treaties”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, London, 1995, pp. 75-89.

A) Consideraciones generales de los mecanismos asistenciales del control internacional de los tratados internacionales de protección del medio ambiente

Los mecanismos asistenciales surgen en el contexto de la Conferencia de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo⁴¹⁶ y se fundamentan en tres argumentos principales: en primer lugar, se entiende que los Estados subdesarrollados o en vías de desarrollo desempeñan un papel muy importante en la consecución de los objetivos ambientales acordados en los tratados internacionales en materia ambiental⁴¹⁷; en segundo lugar, los países industrializados o desarrollados tienen una especie de “obligación moral” de proporcionar asistencia financiera y técnica a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo⁴¹⁸; y en tercer lugar, los intereses que representan los países desarrollados suelen imponerse y suelen ser distintos a aquellos que defienden los países en vías de desarrollo⁴¹⁹. En todo caso, es lógico sostener que un consenso

⁴¹⁶ Vid. UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, “Rio Declaration on Environment and Development”, U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1 (1992) y 31 *ILM* (1992), p. 874.

⁴¹⁷ Por ejemplo, estos países en vías de desarrollo contribuyen a la consecución de objetivos internacionales globales de protección del medio ambiente, como es la protección de la capa estratosférica de ozono. En efecto, estos países, por una parte, son una fuente importante de emisión de gases con efecto invernadero y por otra, poseen grandes extensiones de bosques forestales que desempeñan una función fundamental en la absorción de estos gases y una gran riqueza biológica, fundamento para su propio desarrollo. En este sentido, el Preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 reconoce “... que todos los países, especialmente los países en desarrollo, necesitan tener acceso a los recursos necesarios para lograr un desarrollo económico y social sostenible y que los países en desarrollo para avanzar hacia esa meta, necesitarán aumentar su consumo de energía, teniendo en cuenta las posibilidades de lograr una mayor eficiencia energética y de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero en general, entre otras cosas mediante la aplicación de nuevas tecnologías en condiciones que hagan que esa aplicación sea económica y socialmente beneficiosa”. Sobre esta cuestión, vid. GUPTA, J., *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus?*, Kluwer, Dordrecht, 1997.

⁴¹⁸ Por una parte, los países desarrollados son la fuente principal de la degradación que sufre el medio ambiente debido, principalmente, a su alto grado de concentración industrial; por otra, estos países poseen los recursos necesarios para hacer frente a las consecuencias derivadas de la degradación ambiental. En este sentido, los países menos desarrollados comparten la responsabilidad de la degradación ambiental, pero en menor medida de la que corresponde a los países desarrollados, es decir, son menos responsables pero a la vez son los que sufren las mayores consecuencias de los efectos de la degradación ambiental. El preámbulo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 hace referencia expresa a que “... tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo, han tenido origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo”. En este mismo preámbulo, se reconoce también que “... la naturaleza mundial del cambio climático requiere la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, sus capacidades respectivas y sus condiciones sociales y económicas”. Vid. KOHONA, P. T. B., “The Environment: An Opportunity for North/South Cooperation”, en *Third World Legal Studies*, 1993, pp. 71 y ss.

⁴¹⁹ Vid. DIPERNA, P., “Five Years after the Rio Talkfest: Where is the Money?”, en *Earth Times*, 25 de enero 1997, <http://www.earthtimes.org> (consulta de la página el 11 de febrero de 1997). A esta cuestión también se refiere el Preámbulo de la Convención sobre cambio climático de 1992 cuando se

amplio sobre la naturaleza global de los problemas ambientales, necesariamente debe reconocer también la naturaleza global de la pobreza y del desarrollo⁴²⁰. Los países en vías de desarrollo sólo podrán llevar a cabo políticas efectivas de protección ambiental siempre y cuando se tengan presentes sus respectivas necesidades económicas⁴²¹.

Según el Principio 6 de la Declaración de Río se debe dar especial prioridad a la situación y las necesidades de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental⁴²².

El tratamiento especial de los países en desarrollo se basa en las ideas de la alianza mundial, de la integración de la protección del medio ambiente y ayuda al desarrollo, y del reconocimiento de las responsabilidades diferenciadas entre los países⁴²³. La aceptación de una situación de partida diferente, plantea la necesidad

reconoce "... que los Estados deberían promulgar leyes ambientales eficaces, que las normas, los objetivos de gestión y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican y que las normas aplicadas por algunos países pueden ser inadecuadas y representar un costo económico y social injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo".

⁴²⁰ Vid. O'NEIL, C. A., SUNSTEIN, C. R., "Economics and the Environment: Trading Debt and Technology for Nature", en *Columbia Journal of Environmental Law*, n.º. 17, 1992, pp. 95-96. En cierto modo, la prestación asistencial a los países en vías de desarrollo para lograr el cumplimiento de sus respectivas obligaciones convencionales responde a la necesidad de proteger los intereses de los demás Estados desarrollados consistente en la consecución de los objetivos del tratado internacional de que se trate.

⁴²¹ Vid. Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, UN-Doc. Res. 3201 (S-VI), de 1 de mayo de 1974. Así también, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible ("Plan de Aplicación de Johannesburgo") cuando, en su Capítulo X, sobre los medios de ejecución, establece que se parte del reconocimiento que cada país debe asumir la responsabilidad principal por su propio desarrollo y que debe hacerse hincapié en la importante función de las estrategias de desarrollo y las políticas nacionales, teniendo en cuenta plenamente en cuenta los Principio de Río, incluido, en particular, el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Vid. Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre 2002, UN Doc. A/CONF.199/20, pp. 1 y ss.

⁴²² En concreto, el Principio 6 establece que "Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular, los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países". El artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados establece, expresamente, el diferente trato que deben recibir los Estados en relación con su responsabilidad en la protección del medio ambiente. El artículo 25 aún pone más énfasis en la necesidad de que todos los Estados deben prestar especial atención a las necesidades particulares y a los problemas de los Estados menos desarrollados, a los Estados en transición y a aquellos pequeños Estados insulares en vías de desarrollo. Vid. Res. AGNU 3281 (XXIX), Sobre esta cuestión vid. ABELLÁN HONRUBIA, V., *Las N.U. y el Tercer Mundo: la cooperación internacional para el desarrollo*, Japizua, Barcelona, 1971.

⁴²³ Vid. MAGRAW, D. B., "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1990, pp. 69 y ss. En alguna ocasión se ha afirmado que el trato diferencial podría conducir a una relajación en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de los países desarrollados. Por este motivo, la Recomendación 103 del Plan de Acción para el medio ambiente humano, adoptado en 1972 en la Conferencia de Estocolmo se refería a la prohibición de invocar cuestiones ambientales para justificar la adopción de políticas comerciales discriminatorias, con excepción de aquellas restricciones adoptadas con fines ambientales.

de reconocer un grado de obligatoriedad diferente de las normas jurídicas internacionales y aceptar, también, un diferente grado de cumplimiento⁴²⁴. La insuficiente capacidad económica, científica y tecnológica de determinados países les impide cumplir de las mismas obligaciones que los Estados que no presentan estas desventajas. La situación peculiar de determinados países hace que sea necesaria la transferencia de tecnología y recursos financieros, así como el fortalecimiento del fomento de la capacidad dentro de ellos⁴²⁵. En algunos tratados en la esfera del desarrollo sostenible se observa la tendencia a crear corrientes de recursos financieros de los países industrializados a los países en desarrollo a fin de permitirles cumplir las obligaciones que les incumben con arreglo a esos acuerdos⁴²⁶.

Los mecanismos asistenciales constituyen una versión de la aplicación de la obligación de cooperar, como establece el Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de 1970 sobre los Principios de Derecho Internacional⁴²⁷. Evidentemente, la cooperación rige en todos los ámbitos, global, regional y bilateral, constituyendo la solidaridad global una reformulación reciente de la

⁴²⁴ Según CHAYES, CHAYES y MITCHELL "... son aceptables diferentes grados de cumplimiento- no como un estándar invariable, sino como un estándar que cambia a lo largo del tiempo en función de las capacidades de las Partes y de la urgencia de los problemas". Vid. CHAYES, A. H., CHAYES, A., MITCHELL, R. B., "Active compliance Management in Environmental Treaties", *cit. supra*, p. 80.

⁴²⁵ Esta previsión ha supuesto que se vinculara de forma muy significativa el cumplimiento de las obligaciones generales por parte de los Estados en desarrollo con la ejecución, por parte de los países desarrollados, de sus compromisos específicos. La capacidad de los países en desarrollo para cumplir sus obligaciones internacionales depende en gran medida de que los Estados desarrollados lleven a cabo debidamente sus compromisos en materia de transferencia de recursos financieros y tecnológicos. En este sentido, éste es un aspecto que se recoge de forma expresa en el artículo 4.7 del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 y en el artículo 10 del Protocolo de Kioto. Vid. LANG, W., SCHALLY, H., "La Convention cadre sur les changements climatiques. Un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre: La CNUED", en *Revue Générale de Droit International Public*, nº. 2, 1993, p. 334.

⁴²⁶ Por ejemplo, en la Convención sobre cambio climático de 1992 se mencionan en el párrafo 3 del artículo 3 las "necesidades específicas y las circunstancias especiales" de los países en desarrollo y se señala en el párrafo 4 del artículo 3 que "las políticas y las medidas... deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo". También, en el párrafo 5 del artículo 20 del Convenio sobre la diversidad biológica se establece que "las Partes tendrán plenamente en cuenta las necesidades concretas y la situación especial de los países menos adelantados en sus medidas relacionadas con la financiación y la transferencia de tecnología". En el preámbulo de la Convención sobre el Derecho del Mar se reconocen los "intereses y necesidades especiales de los países en desarrollo". En la Convención sobre la desertificación se menciona este tema en su preámbulo, en el inciso d) del artículo 3 y en los artículos 5 y 6 y hace hincapié en todos sus artículos en la situación especial de los países en desarrollo, dada la gran proporción de esos países, en particular los menos adelantados, entre aquellos que sufren de sequía grave o desertificación.

⁴²⁷ Vid. Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, Res. AGNU 2625 (XXV), de 1970. Sobre esta cuestión, SEIL HOHENVELDERN, I., "The Third World and the Protection of the Environment", en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Mijaja de la Muela*, vol. I, ed. Tecnos, Madrid, 1979, pp. 351-360.

obligación de cooperar⁴²⁸. Esta obligación de cooperar de los Estados forma parte del Capítulo 2 de la Agenda 21 titulado “Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo y en sus políticas domésticas” y constituye la parte más importante de la Agenda 21 y del concepto de desarrollo sostenible. Por este motivo, el último Principio de la Declaración de Río, el 27, se refiere a que “Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del Derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible”.

Numerosos tratados internacionales relativos al medio ambiente hacen referencia a la obligación de los países industrializados de contribuir a los esfuerzos de los países en vías de desarrollo a alcanzar el desarrollo sostenible y a asistirlos en la protección del medio ambiente global⁴²⁹. Esta asistencia puede comprender, además de la negociación y la consulta, asistencia financiera, transferencia de tecnología ambientalmente racional y la cooperación a través de las organizaciones internacionales.

El principio de cooperación, en este sentido, no se restringe sólo a la cooperación entre Estados, sino también a la cooperación entre entidades no estatales, comprendiendo desde asociaciones empresariales hasta organizaciones no gubernamentales o el mundo académico. Este principio de cooperación como base de la solidaridad global presenta tres grandes componentes: a) patrimonio común de la Humanidad⁴³⁰; b) responsabilidades comunes, pero diferenciadas; y c) el trato especial de los países en vías de desarrollo, sobre todo a los Estados que son pequeñas islas en vías de desarrollo y los países en transición⁴³¹. A través de

⁴²⁸ Además de tener presente el Principio 7 de la Declaración de Río, en su Preámbulo se hace referencia al objetivo de establecer una nueva y equitativa solidaridad global a través de la creación de nuevos ámbitos de cooperación entre los Estados, sectores clave de la sociedad y los pueblos.

⁴²⁹ Por ejemplo, la Convención de Viena de 1985 sobre la protección de la capa de ozono; o su Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, con sus enmiendas de Londres de 1990 y de Copenhague de 1992; la Convención sobre cambio climático y el Convenio sobre diversidad biológica, ambos de 1992.

⁴³⁰ La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/53 es el primer documento importante en el que se hace referencia al concepto de “patrimonio común de la Humanidad”, en relación, con el régimen de cambio climático. *Vid.* Res. AGNU 43/53 (1988), en su primer párrafo establece que “... el cambio climático es de interés común de la Humanidad en tanto que el clima es una condición esencial que garantiza la vida en la Tierra”. A esta Resolución, le siguió la Declaración de Langkawi de los Jefes de Estado de la Commonwealth, de octubre de 1989, Res. AGNU, 44º ses., Agenda ítem 82(f), anexo, Doc. A/44/673. Este concepto también apareció en la Declaración de Noordwijk resultante de la Conferencia Ministerial sobre la contaminación atmosférica y el cambio climático, adoptada en noviembre 1989 por 66 representantes de Estado.

⁴³¹ La situación de estos países que además de estar en vías de desarrollo, tienen una situación geográfica aislada que agrava mucho más sus incapacidades. *Vid.* Declaración de las Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible para la aplicación de la Agenda 21, adoptados en la Conferencia Global sobre el Desarrollo Sostenible de los pequeños Estados insulares en vías de

estos tres componentes se comprende la necesidad que los países en vías de desarrollo participen en la protección de bienes comunes y en el fomento de intereses globales, de acuerdo con sus capacidades y con el distinto grado de responsabilidad en el contexto de su diferente contribución a la degradación global del medio ambiente. La vulnerabilidad económica, social y ambiental de estos países reclama no sólo cierta flexibilidad en el cumplimiento, sino también la asistencia necesaria para lograrlo.

La introducción de mecanismos asistenciales en los tratados multilaterales en materia ambiental se basa en la necesidad de garantizar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia ambiental⁴³². Su función consiste no sólo en garantizar el cumplimiento de los objetivos ambientales, sino en reforzar la actividad de los Estados con especiales dificultades en la aplicación y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En este sentido, la configuración *non-self executing* de las obligaciones internacionales de protección del medio ambiente contenidas en los tratados internacionales, exigen una actividad estatal posterior, consistente en la aplicación de las mismas en los ordenamientos jurídicos propios, mediante la adopción de todas aquellas medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para cumplir con el tratado. Las medidas de asistencia al cumplimiento están plenamente, justificadas para hacer frente al incumplimiento no intencional, que es el originado por la falta de capacidad del Estado Parte. La asistencia tiene como objetivo fomentar la capacidad financiera, científica, tecnológica y organizativa, que permita a tal Estado cumplir con sus obligaciones ambientales⁴³³.

En este proceso, la carencia de recursos financieros seguros, constantes y predecibles, la falta de capacidad institucional y de recursos humanos⁴³⁴, y en algunos casos, falta de acceso adecuado a la tecnología son todos ellos factores

desarrollo, celebrada en Bridgetown, Barbados, del 26 de abril al 6 de mayo de 1994. Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States, UN Doc. A/CONF.167/9.

⁴³² Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., "Law-Making and Law – Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference", en *Umwelt Bundes Amt, Berichte 4/97*, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 1997, pp. 119 y ss.; también, ANDREEN, W. L., "Environmental Law and international assistance: the challenge of strengthening environmental law in the developing World", en *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 25, n.º. 1, 2000, pp. 17-69.

⁴³³ Sobre el concepto de capacidad o "*capacity building*", vid. PONCE-NAVA, D., "Capacity-Building in Environmental Law and Sustainable Development", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law, op. cit.*, pp. 131-136. Y también, GÜNDLING, L., "Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity-Building Through Financial and Technology Transfer", *cit. supra*, pp. 800-802.

⁴³⁴ Capacidad se puede definir como las condiciones estructurales necesarias para lograr el éxito de la política ambiental. Vid. DRUMBL, M. A., "Does sharing know its limits? Thoughts on implementing

que pueden obstaculizar la aplicación y el cumplimiento por parte de los países en vías de desarrollo⁴³⁵.

La asistencia se realiza a través de la transferencia de recursos financieros para cubrir los costes incrementales, de la flexibilización de los requerimientos de presentación de informes, con la generación de capacidad interna y con la transferencia de tecnología. Todos estos mecanismos se reconocen, expresamente, en la Declaración de Río y en la Agenda 21.

Concretamente, el origen de los mecanismos asistenciales del cumplimiento encuentra su fundamento en el Principio 7 de la Declaración de la Declaración cuando se reconoce las “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” de los Estados⁴³⁶. La noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los

international environmental agreements”, en *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 18, nº. 3, 1999, pp. 281 y ss.

⁴³⁵*Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *cit. supra*, p. 7.

⁴³⁶El Principio 7 de la Declaración de Río establece que “Los Estados deberán cooperar, con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”. Sobre el trato diferencial en el Derecho internacional del medio ambiente, consultar a SEIL HOHENVELDERN, I., “The Third World and the Protection of the Environment”, en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, *cit. supra*, pp. 351 y ss.; CULLET, P., “Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations”, en *EJIL*, vol. 10, nº. 3, 1999, pp. 549-582 y, más recientemente, *ibidem*, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Ashgate, Hants, 2003, pp. 95 y ss. Para una visión crítica, *vid.* DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., “Pending Future of the International Law of the Environment”, en DUPUY, R. J. (ed.), *The Future of the International Law of the Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp. 217 y ss. También, MARCHISIO, S., “Gli atti di Rio nel diritto internazionale”, en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 597 y ss.; CHOWDHURY, S. R., “Common but Differentiated State Responsibility in International Environmental Law: From Stockholm (1972) to Rio (1992)”, en GINTHER, K. *et al.* (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, Nijhoff, Dordrecht, 1995, pp. 322 y ss.; SHUE, H., “Global Environment and International Inequality”, en *International Affairs*, nº. 75, 1999, pp. 531 y ss.; FRENCH, D., “Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities”, en *International and Comparative Law Quarterly*, nº. 49, 2000, pp. 35 y ss.; y el Programme of Action for the Least Developed Countries, Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Brussels, Belgium, de 20 de mayo de 2001, UN Doc. A/CONF.191/11, párrafos 7 y 73. Sobre el principio en concreto, *vid.* SANDS, PH., *Principles of International Environmental Law*, vol. I “Frameworks, Standards and Implementation”, Manchester University Press, Manchester, New York, 1995, pp. 217-220; también, ABDELWAHAB BEKHECHI, M., “Le droit international à l’épreuve du développement durable. Quelques réflexions à propos de la Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement”, en *Hague Yearbook of International Law*, vol. 6, 1993, pp. 70-71; y BARSTOW MAGRAW, D. B., “Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, nº. 1, 1990, pp. 69-100. El principio también se regula, por ejemplo, en el artículo 3.1 de la Convención sobre cambio climático cuando se establece que las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras sobre la base de la equidad y de acuerdo con sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. El panel de solución de controversias de la OMC, en el caso SHRIMP ha mencionado, expresamente, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. *Vid.* WTO Panel Report, 15 May 1998, adopted as modified by Appellate Body Report 6 November 1998/WTO Appellate Body Report, 12 October 1998,

Estados o grupos de Estados deriva, fundamentalmente, de la diferente contribución de los países desarrollados y en vías de desarrollo a la degradación ambiental. Consecuentemente, este principio se compone de dos elementos constitutivos. El primero, se centra en la responsabilidad compartida de todos los Estados de la comunidad internacional de cooperar conjuntamente en la gestión de los problemas globales que afectan al medio ambiente. El segundo elemento se centra en la mayor contribución histórica a la degradación actual del medio ambiente por parte de algunos Estados desarrollados y por lo tanto una mayor responsabilidad en la gestión de estos problemas ambientales⁴³⁷. Generalmente, suele coincidir que estos Estados, con una mayor responsabilidad en la degradación del medio ambiente común poseen, una tecnología más avanzada e importantes recursos humanos y financieros. Es lógico entonces que se reserve a éstos la tarea de responder a los problemas actuales que sufre el medio ambiente porque por una parte, tienen una mayor responsabilidad y, por otra, disponen de los mecanismos más eficaces y rápidos para actuar frente a estos problemas ambientales⁴³⁸. La articulación de este Principio se basa, precisamente, en la asistencia financiera y la transferencia tecnológica de los países desarrollados a los

adopted 6 November 1998, United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (India, Malaysia, Pakistan and Thailand v. United States of America). Consultar la página web: <http://www.wto.org>, también reproducida en ROBB, C. A. R., *International Environmental Law Reports*, vol. 2: *Trade and Environment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 234-354.

⁴³⁷ La “Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo” reconoce, en su párrafo 29, que “La actual amenaza al medio ambiente afecta a todos por igual. Todos los países deberían adoptar medidas eficaces para proteger y mejorar el medio ambiente con arreglo a sus respectivas capacidades y responsabilidades, y teniendo en cuenta las necesidades concretas de los países en desarrollo. Al ser las fuentes principales de contaminación, sobre los países desarrollados recae la responsabilidad primordial de adoptar medidas adecuadas con urgencia. El crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo son fundamentales para hacer frente a los problemas de la degradación y la protección del medio ambiente. Se tendrán que encauzar nuevos y mayores recursos financieros hacia los países en desarrollo. Se deberían estudiar formas eficaces de lograr el acceso en condiciones favorables a tecnologías adecuadas desde el punto de vista del medio ambiente y la transferencia de ese tipo de tecnología en particular a los países en desarrollo, incluso en condiciones favorables y preferenciales”. *Vid.* Resolución aprobada sobre la base del Informe del Comité Especial del Decimoctavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, S-18/3, 11ª Sesión Plenaria, de 1 de mayo de 1990, pp. 5-7.

⁴³⁸ El resultado de la aplicación práctica de este principio se traduce en la regulación en los tratados internacionales ambientales de obligaciones distintas para Estados desarrollados y en vías de desarrollo. La Convención sobre cambio climático, por ejemplo, requiere a los Estados desarrollados proporcionar recursos nuevos y adicionales para cubrir los costes incrementales que generan los Estados en vías de desarrollo en el cumplimiento del artículo 12, así como la adopción de medidas de promoción, asistencia y financiación, de transferencia y acceso a tecnología respetuosa con el medio ambiente y de conocimiento científico a favor de otras Partes, en particular, Estados en vías de desarrollo para facilitar la aplicación de las disposiciones convencionales (artículos 4.3, 4.5 y 12.7 de la Convención). Sobre el concepto de “coste incremental” consultar a KING, K., *The Incremental Costs of Global Environmental Benefits*, GEF, Washington, D. C., 1993.

países en vías de desarrollo⁴³⁹. Todos estos mecanismos traducen un grado de cooperación considerable entre los Estados con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales, a través de la asistencia al desarrollo⁴⁴⁰.

Además, otros principios de la Declaración de Río se refieren a las necesidades específicas de los países en desarrollo. Así, el Principio 9 establece que “Los Estados deben cooperar para la mejora de la capacidad para el logro del desarrollo sostenible a través de la mejora de la comprensión científica, mediante el intercambio de conocimientos científicos y técnicos y así como del incremento de desarrollo, adaptación, difusión y transferencia de tecnologías, incluyendo tecnologías nuevas e innovadoras”⁴⁴¹. El Principio 11 recuerda que “los Estados

⁴³⁹ Vid. BOISSON DE CHAZOURNES, L., “Les mécanismes conventionnels d’assistance économique et financière et le Fonds pour l’environnement mondial”, en IMPERIALI, C., *L’Effectivité du droit international de l’environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Éditions Économica, París, 1998, pp. 187 y ss. En realidad, la introducción de estos mecanismos en muchas ocasiones ha generado que los países en vías de desarrollo condicionen el logro de los objetivos multilaterales a la provisión de recursos financieros y técnicos por parte de los países desarrollados. La Convención sobre cambio climático ejemplifica esta práctica a través de su artículo 4.7 que establece que “... los países en vías de desarrollo aplicarán efectivamente sus cometidos de acuerdo con la Convención en función de la aplicación efectiva de los países desarrollados en relación con sus obligaciones de recursos financieros y de transferencia tecnológica...”. De la misma manera se expresa el artículo 20.4 del Convenio sobre la diversidad biológica, de 1992 y el artículo 20.7 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, 1994. Desde esta perspectiva se podría pensar que existe una relación de dependencia de los Estados en vías de desarrollo con los Estados desarrollados, pero se trata de una dependencia recíproca puesto si bien es cierto que los Estados en vías de desarrollo necesitan de los recursos financieros y tecnológicos de los Estados desarrollados, éstos requieren del cumplimiento de los Estados en vías de desarrollo para el logro de los objetivos propuestos convencionalmente. Esta relación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo ha sido denominada, en general, como el “consenso ambiental global”. Vid. DRUMBL, M. A., “Does sharing know its limits? Thoughts on implementing international environmental agreements”, en *Virginia Environmental Law Journal*, cit. *supra*, p. 300.

⁴⁴⁰ Vid. FRANCONI, F., “International Co-operation for the Protection of the Environment: the procedural dimension”, en LANG, W, NEWHOLD, H., ZEMANEK, K. (eds.), *Environmental Protection and International Law*, 1992, pp. 203 y ss.; MUNARI, F., “Technology Transfer and the Protection of the Environment”, en FRANCONI, F., (ed.), *Environment, Human Rights and International Trade*, 2001, pp. 157 y ss.

⁴⁴¹ El Principio 9 se pone en práctica, entre otras cosas, mediante disposiciones de instrumentos jurídicos internacionales relativos al intercambio de información y conocimientos y mediante la transferencia de tecnología. Véase, por ejemplo, el artículo 13 del Protocolo de 1996 del Convenio de Londres sobre vertimiento, relativo a la cooperación y asistencia técnicas destinadas a las Partes Contratantes que lo soliciten; en el párrafo 2 del artículo 14, relativo a las investigaciones científicas y técnicas se establece que las Partes Contratantes “promoverán la disponibilidad de información pertinente para otras Partes Contratantes que lo soliciten”. En el artículo 16 del Convenio sobre la diversidad biológica se define que tanto el acceso a la tecnología, incluida la biotecnología, como su transferencia, son “elementos esenciales para el logro de los objetivos” del Convenio. Las condiciones de la transferencia de tecnología se han definido de manera que no sólo garanticen la conservación de la diversidad biológica, sino que defiendan también los intereses del desarrollo sostenible, en particular los de los países en desarrollo. Véase también el párrafo 5 del artículo 4 de la Convención sobre cambio climático; el párrafo 13 de la Declaración de Estambul de 1996 y el principio 11 de los Principios relativos a los bosques. En el ámbito nacional, la promoción del desarrollo y la utilización de técnicas ambientalmente racionales puede conseguirse, entre otras cosas, mediante reglamentos en los que se prevean sistemas de incentivos y fondos para la innovación tecnológica en la esfera de las técnicas ambientales o proporcionando la información y los conocimientos necesarios para ello. En la Unión

deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

El Principio 14 añade que “Los Estados deberían cooperar, efectivamente para disuadir y prevenir la transferencia a otros Estados de actividades y sustancias que causan importantes degradaciones ambientales o que son nocivas para la salud humana”.

Además, en los Capítulos 33 y 34, la Agenda 21 deja muy claro que la asistencia al cumplimiento no se restringe a la transferencia de tecnología y financiación y que el refuerzo de la capacidad para cumplir con los objetivos convencionales en materia ambiental es un elemento también muy importante⁴⁴². Y bajo la denominación de “Participación efectiva en la elaboración del Derecho internacional”, el apartado noveno del Capítulo 39 promueve la participación efectiva de todos los países, y en particular de los países en desarrollo, mediante la prestación de asistencia técnica y/o asistencia financieras adecuadas. En este apartado noveno se establece la necesidad de dar a los países en desarrollo un apoyo inicial, no sólo en sus esfuerzos nacionales para aplicar los acuerdos o instrumentos internacionales, sino también para que participen efectivamente en la negociación de acuerdos o instrumentos nuevos o revisados y en la aplicación internacional efectiva de dichos acuerdos o instrumentos. Este apoyo debería incluir la asistencia para aumentar los conocimientos especializados en derecho internacional, particularmente en relación con el desarrollo sostenible, y el

Europea, por ejemplo, la Directiva 96/61/CE del Consejo (Publicación en la serie L 330, del Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE L) del 10 de octubre de 1996), contiene el concepto de la prevención y el control integrados de la contaminación e introduce, entre otras cosas, un sistema de permisos integrados en el que se incluyen valores del límite de emisión basados en las tecnologías disponibles más avanzadas. Para determinar cuáles son esas tecnologías, han de tenerse en cuenta los progresos y cambios tecnológicos registrados en la capacidad y los conocimientos científicos, con lo que se propicia el desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías. *Vid.* COMISIÓN SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: aplicación y ejecución”, Informe del Secretario General, Quinto Período de Sesiones, del 7 al 25 de abril de 1997, E/CN.17/1997/8, de 10 de febrero de 1997, p. 18.

⁴⁴² El Capítulo 33 hace referencia a los recursos financieros y a la transferencia de tecnología y el Capítulo 34 contiene un programa de acción para la transferencia de tecnología respetuosa con el ambiente, para la cooperación y para la mejora de las capacidades personales e institucionales. El concepto de transferencia de tecnología es ampliamente utilizado por muchos tratados internacionales sobre protección ambiental e incluye no sólo la tecnología en sentido estricto, es decir, equipos para controlar la prevención o reducción de emisiones antropogénicas a la atmósfera, sino también la investigación, la preparación, las redes de información, la capacitación, etc. *Vid.* por ejemplo, en el ámbito de la Convención sobre cambio climático, U.N. Doc. FCCC/CP/1996/L. 13/Add. 1, párrafo 42.d).

suministro de acceso a la información de referencia y a los conocimientos científicos y técnicos necesarios.

En la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 47/91 de 22 de diciembre de 1992, decidió que una de las tareas a desarrollar por la Comisión de Desarrollo Sostenible sería la de “controlar el progreso en la promoción, facilitando y financiando, como sea apropiado, el acceso y la transferencia de tecnología ambiental y los correspondientes conocimientos, en particular a los Estados en vías de desarrollo, en términos favorables, incluyendo concesiones, mutuamente acordadas, teniendo en cuenta las necesidades de proteger los derechos de propiedad intelectual, así como las necesidades de los Estados en desarrollo para la aplicación de la Agenda 21”⁴⁴³.

En este sentido, el desarrollo económico constituye uno de los tres pilares, junto con el desarrollo social y la protección del medio ambiente, del desarrollo sostenible⁴⁴⁴. Por este motivo, el proceso preparatorio de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, consciente de esta necesidad, ha contado con dos contribuciones importantes: la Conferencia de Doha (Qatar), de la Organización Mundial del Comercio, celebrada del 9 al 14 de noviembre de 2001; y, la Conferencia de Monterrey (Méjico), sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada del 18 al 22 de marzo de 2002.

En la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, es decir, la Conferencia de Doha se introdujo el factor del desarrollo económico en los debates sobre comercio internacional. Los acuerdos principales de la Conferencia de Doha, que han tenido una gran repercusión en la Cumbre de Johannesburgo, se conocen como “La Agenda de Doha para el Desarrollo”. Esta

⁴⁴³ Vid. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 47/191 sobre los Arreglos institucionales posteriores a la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y Desarrollo, de 22 de diciembre de 1992. Dentro de la Comisión de Desarrollo Sostenible, se formó el Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre la transferencia de tecnología y cooperación, cuyo primer informe, de 19 de mayo de 1994, se estableció una base sólida para las deliberaciones de la Comisión de Desarrollo Sostenible. En su segunda sesión, celebrada de 16 al 27 de mayo de 1994, la Comisión de Desarrollo Sostenible adoptó una decisión sobre transferencia tecnológica, en la cual se identificaban tres áreas prioritarias, principalmente, el acceso y difusión de información, el desarrollo institucional y los acuerdos financieros y de cooperación.

⁴⁴⁴ Vid. BAKS, M. J., “Technology transfers and developing countries”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 7, vol. 3, 1995, pp. 901-911; también, GÜNDLING, L., “Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity Building Through Financial and Technology Transfer”, *cit. supra*, pp. 796 y ss.; MAGRAW, D. B., “Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms”, *cit. supra*, pp. 69 y ss.; NAVID, D., “Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity-Building, Transfer of Finance and Technology. Comment by Co-Rapporteur” en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 810 y ss.; y ANDREEN, W. L., “Environmental Law and International Assistance: the challenge of strengthening environmental law in the developing world”, en *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 25, n.º. 1, 2000, pp. 17-69.

Agenda comprende: la Declaración de Doha y la Decisión sobre aspectos relativos a la aplicación. Ambos documentos, aprobados el 14 de noviembre de 2001, tienen como objetivo proporcionar el mandato para las negociaciones futuras en materia comercial que se realicen en el marco de la Organización Mundial del Comercio y a su vez indicar una serie de iniciativas dirigidas a aplicar los acuerdos, actualmente, en vigor. Respecto a la Declaración Ministerial pretende establecer un espacio central para la defensa de los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo, especialmente, de los países menos desarrollados⁴⁴⁵. En el ámbito de una política plenamente liberalizadora de las relaciones comerciales, los Estados firmantes se comprometen a hacer un esfuerzo para garantizar que los países en vías de desarrollo puedan participar en el comercio mundial de una manera proporcionada a sus necesidades. En este sentido, se establecen objetivos dirigidos a facilitar su acceso a los mercados, el establecimiento de unas reglas equilibradas, el acceso a una asistencia técnica continuada y el diseño de programas de capacitación⁴⁴⁶.

En la Conferencia de Monterrey, los gobiernos introdujeron el desarrollo en sus agendas de financiación. Esta Conferencia, que constituyó la culminación de un proceso de negociación intergubernamental de más de un año, tuvo como resultado principal el “Consenso de Monterrey”, una declaración no vinculante de los 51 Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Conferencia. El “Consenso de Monterrey” manifiesta el objetivo de los Estados signatarios de erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenible y promover un desarrollo sostenible, a la vez que se dirige a un sistema económico mundial que incluya a todo el mundo y que esté fundamentado en la equidad⁴⁴⁷.

El refuerzo de la capacidad para cumplir con los cometidos convencionales no sólo se consigue con la asistencia financiera y tecnológica, sino también con la asistencia para hacer posible que los países en vías de desarrollo lleguen a aplicar

⁴⁴⁵ Sobre esta cuestión, *vid.* BISWAS, A. K., “Environment and Law: A Perspective from Developing Countries”, en ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, Colloque, 1984: *L’Avenir du droit international de l’environnement*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1985, pp. 389-400.

⁴⁴⁶ La Declaración Ministerial incluye un Programa de Trabajo en el que se fijan objetivos de actuación en 21 ámbitos de la política comercial. De entre ellos es, particularmente relevante en el ámbito llamado de aplicación que hace referencia a los problemas de los países en vías de desarrollo para que apliquen los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.

⁴⁴⁷ Este documento final de la Conferencia de Monterrey, en cumplimiento del mandato de la Asamblea General, en su Resolución 54/196 de 1999, que pretende movilizar los recursos financieros para eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales y el nivel de vida y proteger el medio ambiente. Sobre esta cuestión, BROWN WEISS, E., “Environmental Equity: The Imperative for the Twenty-First Century”, en LANG, W., *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff, London, 1995, pp. 17-29.

y a cumplir las obligaciones jurídicas internacionales con sus propios recursos⁴⁴⁸. Los resultados de la Conferencia se encuentran recogidos en el “Consenso de Monterrey”. Este documento consta de tres partes: la primera sobre como hacer frente a los problemas de financiación para el desarrollo⁴⁴⁹; la segunda, sobre las medidas principales que deberían adoptarse⁴⁵⁰; y la última, sobre los mecanismos que permitan a los Estados mantener sus compromisos⁴⁵¹.

La Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible, de 4 de septiembre de 2002, reafirma esta postura cuando establece, en su punto 18, la necesidad de trabajar para la obtención de recursos financieros, a los beneficios derivados de la apertura de los mercados, a asegurar la creación de capacidad, al uso de tecnología moderna que haga posible el desarrollo y a la garantía de la existencia de la transferencia tecnológica, del desarrollo de los recursos humanos, de la educación y la formación con el fin de frenar el subdesarrollo.

El desarrollo de todos estos mecanismos asistenciales del desarrollo y de la protección del medio ambiente se han traducido en: los mecanismos de creación de capacidad, los mecanismos de transferencia de recursos financieros y tecnológicos, mecanismos de orientación del cumplimiento y los nuevos mecanismos de promoción del cumplimiento en el régimen del cambio climático. Todos ellos van a ser objeto de estudio en los apartados siguientes. Sin embargo, antes de realizar este estudio se debe hacer una breve referencia a determinadas iniciativas que, lejos de constituirse en mecanismos asistenciales expresamente previstos en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente, se constituyen paralelamente e informalmente para orientar, reforzar y fomentar la cultura del

⁴⁴⁸ Vid. BEYERLIN, U., MARAUHN, T., “Law-Making and Law – Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference”, *op. cit.*, pp. 120 y ss.

⁴⁴⁹ En esta primera parte, los Estados signatarios reconocen: la interdependencia entre las economías estatales y el sistema económico mundial y concluyen que los esfuerzos en relación con el desarrollo requieren de unas condiciones internacionales favorables; el valor de adoptar un enfoque que integre las diferentes perspectivas y metodologías para afrontar estos retos; la importancia de fomentar la adopción de mecanismos que promuevan el multilateralismo, reconociendo, especialmente, el papel central de la Organización de Naciones Unidas; y la necesidad que el sistema económico mundial se consolide alrededor de los principios de equidad, propiedad, transparencia y responsabilidad.

⁴⁵⁰ En la segunda parte de esta Declaración política, los Estados signatarios se comprometen, siguiendo el mandato de la Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas 54/196, a: movilizar los recursos económicos en el ámbito estatal; incrementar la inversión privada internacional; reforzar la ayuda oficial para el desarrollo; facilitar el acceso a los mercados y garantizar un comercio justo; resolver el problema de la deuda externa y fomentar la coherencia de las estructuras financieras en la esfera mundial y regional y a su vez promover una representación justa de los países en vías de desarrollo en los mecanismos de toma de decisiones internacionales.

⁴⁵¹ Finalmente, los Estados firmantes acuerdan que mantendrán sus compromisos a todos los niveles para garantizar la aplicación de los acuerdos de la Conferencia y continuar el establecimiento de vínculos entre los ámbitos financiero, comercial y de desarrollo. Y se pide al Secretario General que presente un informe anual sobre las iniciativas de seguimiento y que antes del año 2005 se determinen las características que tendrá la Conferencia de revisión del Consenso de Monterrey.

cumplimiento de los tratados multilaterales de protección ambiental entre los Estados, sobre todo de aquéllos que requieren un refuerzo de capacitación importante. En este sentido, es necesario mencionar las redes regionales de promoción del cumplimiento y a las diferentes propuestas y directrices que, tanto el Secretario General de las Naciones Unidas o como el mismo PNUMA han realizado al respecto y que es preciso comentar a continuación.

1. Las redes regionales de promoción del cumplimiento

A pesar del gran cuerpo normativo ambiental desarrollado en el ámbito nacional e internacional después de más de treinta años desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, se constata la continua degradación del medio ambiental, con graves consecuencias sobre la salud humana y los ecosistemas naturales. Esta constatación pone de manifiesto la insuficiente aplicación y cumplimientos de las normas jurídicas relativas a la protección ambiental.

La necesidad de dar respuesta a estos incumplimientos y de promocionar el correcto cumplimiento de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente ha generado el establecimiento de numerosas redes que ofrecen un instrumento para armonizar los intereses globales y los intereses locales y proporcionar un foro para crear la capacidad necesaria para que los sistemas sean efectivos y para promocionar el correcto cumplimiento de las obligaciones ambientales.

También se puede garantizar este cumplimiento forzoso haciendo uso de redes de cumplimiento forzoso ya existentes como: la Red Internacional para el cumplimiento y ejecución forzosa del Derecho ambiental (INECE o “International Network for Environmental Compliance and Enforcement”); la Red de la Unión Europea para la aplicación y el cumplimiento forzoso del Derecho ambiental (IMPEL o “European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law”); EIONET (Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente, de la Agencia Europea de Medio Ambiente); la Red de los Estados de recién independencia para el cumplimiento y la ejecución forzosa del Derecho ambiental (NIS-ECEN o “Newly Independent States’ Environmental Compliance and Enforcement Network”); y la Red jurídica de los balcanes sobre el cumplimiento y la ejecución forzosa (BERCEN o “Balkan Regulatory Compliance and Enforcement Network”)⁴⁵².

⁴⁵² Vid. Informe de la Quinta Conferencia Ministerial “Environment for Europe”, sobre las “Guidelines for strengthening Compliance with and implementation of Multilateral Environmental

La INECE fue pionera en este ámbito puesto que fue creada en 1989 por las agencias ambientales de Alemania y de Estados Unidos, con la colaboración del PNUMA, el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Europea, entre otras instituciones y organizaciones internacionales. Los objetivos de la red INECE son el refuerzo de la aplicación y del cumplimiento en el ámbito nacional, regional e internacional, contribuyendo así al respeto de las normas jurídicas y del buen gobierno. En concreto se dirige a: reforzar la capacidad institucional, *inter alia*, mediante el intercambio de experiencias y desarrollar buenas prácticas; desarrollar de forma eficaz las relaciones entre redes relacionadas a escala internacional, nacional y regional; y promover el aumento de concienciación sobre la importancia de aplicar y cumplir con las normas jurídicas de protección del medio ambiente⁴⁵³.

La "Red de la Unión Europea para la aplicación y ejecución del Derecho comunitario en materia de medio ambiente", denominada IMPEL, ("Implementation and Enforcement of Environmental Law") fue creada en 1992, en el ámbito de la Dirección General XI, con el fin de ejecutar y aplicar la normativa ambiental comunitaria. El volumen de la legislación medioambiental ha aumentado de forma considerable, por lo que los Estados miembros han reflexionado sobre los problemas de comparabilidad de las normas que regulan el control de su ejecución. A iniciativa de los Países Bajos, durante la Presidencia del Reino Unido, en 1992, se creó la "red de Chester" para la aplicación y ejecución del Derecho de medio ambiente y en el quinto Programa de acción de la Comunidad se solicitó la creación de un organismo similar, lo que dio lugar a la creación de la red IMPEL. IMPEL es, por consiguiente, un instrumento informal útil para mejorar la aplicación, la inspección y el control de la ejecución de la normativa mediante: un intercambio de datos y experiencias desde distintos niveles administrativos y actividades de formación y debates en profundidad sobre los problemas medioambientales.

La red proporciona un mecanismo de intercambio y experiencia entre las diferentes autoridades ambientales de la UE, además de representantes de la Comisión Europea y autoridades relacionadas con la regulación de instalaciones industriales dentro de los Estados miembros. El objetivo principal es aumentar los estándares profesionales entre inspectores e intensificar el control de una manera

Agreements (MEAS) in the ECE Region", *cit. supra*, pp. 5 y 6. Consultar también los listados de redes regionales en: http://inece.serverbox.net/region_europe_contacts.html.

⁴⁵³ Vid. ZÄELKE, D., MARKOWITZ, K., HIGDON, T., "Strengthening Environmental Enforcement and Compliance through Networks", en *Regional Initiatives about Environmental Compliance and Enforcement*, pp. 121-127, publicado en <http://inece.org/wssd.html>.

uniforme con el objetivo de una disminución en los niveles de contaminación de la UE⁴⁵⁴.

EIONET es la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente, de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Ambas han sido creadas como un único organismo por el Reglamento CEE 12/10/90, iniciándose su funcionamiento en 1994. EIONET es una Red de Organismos que, en el ámbito europeo, colaboran en el suministro de la información que precisan los Estados miembros y la Comisión de la Unión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del medio ambiente. La Red necesita de Organismos que puedan contribuir de una manera activa a los trabajos de la AEMA. La Red está formada por: Centros Temáticos Europeos (CTE); Puntos Focales Nacionales (PFN); Principales Elementos Componentes de las redes nacionales de información (PEC), constituidos por Centros Nacionales de Referencia (CNR), Puntos Focales Autonómicos (PFA) y otras Instituciones.

Los CTE desarrollan proyectos específicos y apoyan a la AEMA. Los PFN son responsables de las redes nacionales y de la conexión a EIONET. Los PEC son aquellas Instituciones u Organismos que recogen y proveen regularmente datos relativos a la ciencia o al medio ambiente. Los CNR son aquellas Instituciones u Organismos incluidos en los PEC's que son designados por los Estados miembros para desarrollar labores de coordinación técnica entre países y para cooperar con la Agencia en temas específicos. A su vez, los CNR sirven de apoyo a los Centros Temáticos Europeos proporcionando los datos y la información necesaria para que éstos puedan desarrollar su cometido. Los PFA son los responsables de la coordinación de las redes de cada Comunidad Autónoma y de su conexión con la Red EIONET española. EIONET ha conectado la AEMA con los 15 PFN de los Estados miembros, a los que se han unido Noruega, Liechtenstein e Islandia. Asimismo, se han creado los primeros Grupos de Usuarios de la Red, grupos que se constituyen en torno a ciertos temas de interés común con el fin de agilizar el intercambio de información ambiental y conseguir una mayor eficacia en la relación con la AEMA⁴⁵⁵.

NIS-ECEN (New Independent States Environmental Compliance and Enforcement Network) es una red que se creó para asistir los países de la Europa

⁴⁵⁴ Hasta el momento, la estructura de la red ha estado formada por cuatro grupos de trabajo y un grupo "ad-hoc", con representantes de los diferentes Estados miembros. Los temas desarrollados en los grupos de trabajo son: Grupo de Trabajo I - Aspectos técnicos del proceso de autorización, Grupo de Trabajo II - Aspectos legales y de procedimiento del proceso de autorización, Grupo de Trabajo III - Monitoreo del cumplimiento legislativo e inspección y Grupo de Trabajo IV - Proceso de aplicación de la normativa. *Vid.* <http://europa.eu.int/comm/environment/impel>.

⁴⁵⁵ Para más información visitar la siguiente página web: www.eionet.eu.int.

del Este y del centro asiático en la promoción del cumplimiento de la normativa ambiental. Sus principales funciones son: facilitar el refuerzo de las inspecciones ambientales mediante el desarrollo de capacidades y de asistencia técnica; promocionar la cooperación regional e internacional a través del intercambio de información y de experiencias entre los países NIS y entre los países NIS y la OCDE y otros países con el fin de cumplir con las prescripciones normativas ambientales de ámbito nacional e internacional⁴⁵⁶.

BERCEN, creada en una reunión de altos representantes de los ministerios de medio ambiente procedentes de los países del Sureste Europeo en diciembre de 2001 en Tirana (Albania), es una red informal, que se dirige a la aplicación de la legislación ambiental mediante el incremento de eficacia de las instituciones y la promoción del cumplimiento con las exigencias ambientales. BERCEN constituye un componente de la estabilización y proceso de asociación de los países del Sureste Europeo, es decir, comprende Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, la Federación Rusa y Serbia y Montenegro, y Rumania y Bulgaria como observadores. BERCEN proporciona asistencia técnica y facilita el intercambio de experiencias y de información entre los Estados implicados en las inspecciones ambientales, con el fin de aplicar el derecho ambiental. BERCEN promueve la cooperación regional y la mutua comprensión entre las autoridades ambientales, proporciona un foro para la discusión de problemas regionales comunes y compartidos, facilita la transposición de la normativa comunitaria ambiental y desarrolla y aplica actividades regionales de interés mutuo con resultados concretos, cuantificables y transparentes⁴⁵⁷.

2. Directrices para la mejora de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental

El estudio de la mejora de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental ha sido objeto de análisis en distintos foros aportando varias propuestas con el fin de facilitar a los Estados una mejor gestión de los tratados internacionales en materia ambiental⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Vid. MICHALAK, K., BULARGA, A., "New Independent States Environmental Compliance and Enforcement Network (NISECEN): An Effective Mechanism to Strengthen Environmental Compliance and Enforcement in Eastern Europe and Central Asia", en *Sixth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*, celebrada en Costa Rica, del 15 al 19 de abril de 2002, en www.oecd.org/dataoecd/37/35/26734764.pdf.

⁴⁵⁷ Para más información visitar la siguiente página web: www.rec.org.

⁴⁵⁸ En este sentido, algunos de los tratados más recientes incluyen disposiciones relativas a la evaluación periódica de su eficacia, en aras de mejorar su gestión. Este es el caso de la Parte XII de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987, del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su Informe relativo a “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales” consideró que la eficacia de los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales puede medirse mediante diversos factores, como por ejemplo, el desarrollo de nuevos instrumentos, mecanismos y normas que respondan a las nuevas necesidades que surjan, la integración efectiva de cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo; la aplicación, vigilancia y cumplimiento; la participación de los países en desarrollo en las actividades de negociación, aplicación, examen y supervisión; la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo; la prevención y la solución de las controversias, la coordinación y compatibilidad entre los instrumentos jurídicos internacionales; y la identificación de nuevas cuestiones que surjan en el campo del desarrollo sostenible⁴⁵⁹.

El Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por ejemplo, adoptó en 1997 un documento sobre el Derecho del medio ambiente orientado a la consecución de un desarrollo sostenible⁴⁶⁰. En este documento se estableció también una priorización de las acciones necesarias para alcanzar este fin. Las diferentes propuestas aportadas se refieren tanto al ámbito legislativo, como político y administrativo.

Las propuestas dentro del ámbito legislativo se centran en: el uso de un lenguaje claro y sin ambigüedades; el desarrollo de las obligaciones convencionales teniendo en cuenta su aplicación futura; la formulación en términos claros y precisos de las funciones atribuidas a los órganos convencionales subsidiarios; y la adopción de decisiones que incluyan las referencias necesarias e indiquen, de forma clara, los actores, la planificación de actividades, plazos, resultados esperados y su seguimiento. La eficacia de los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales depende en gran medida de la aplicación y el cumplimiento de sus disposiciones en el ámbito nacional⁴⁶¹. Esto puede resultar

y del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000, de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 y del Protocolo de Kioto sobre dicha Convención de 1997 y del Convenio sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973.

⁴⁵⁹ Vid. Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *cit. supra*, p. 4.

⁴⁶⁰ Vid. UNEP, “Position Paper: International Environmental Law Aiming at Sustainable Development”, anexo al documento UNEP/IEL/WS/3/2. Algunas de estas propuestas también se encuentran en el Informe de la Quinta Conferencia Ministerial “Environment for Europe”, celebrada en Kiev (Ucrania), del 21 al 23 de mayo de 2003, sobre la adopción de las “Guidelines for strengthening Compliance with and implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAS) in the ECE Region”, presentado por el Comité de Política Ambiental de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Vid. ECE/CEP/107, de 20 de marzo de 2003.

⁴⁶¹ Por este motivo, es posible alentar la aplicación efectiva mediante la asistencia de las secretarías de las convenciones y de las organizaciones de las Naciones Unidas en la redacción de leyes modelo y

más difícil cuando los objetivos y obligaciones de los acuerdos de que se trate no estén bien determinados y cuando estén ausentes algunas de las Partes cuya participación sea fundamental para alcanzar los objetivos del acuerdo⁴⁶². En este sentido, reviste especial importancia la cuestión de la coordinación y la compatibilidad entre los mecanismos y los instrumentos jurídicos internacionales. La coordinación supone la necesidad de esclarecer y fortalecer las relaciones entre los instrumentos o acuerdos internacionales vigentes en la esfera del medio ambiente y los acuerdos o instrumentos sociales y económicos pertinentes, y la compatibilidad tiene el objetivo de establecer y prevenir o resolver, en caso necesario, conflictos reales o posibles, sobre todo entre acuerdos o instrumentos relacionados con el medio ambiente o con cuestiones socioeconómicas, con miras a garantizar la compatibilidad entre esos acuerdos o instrumentos⁴⁶³.

Las propuestas de carácter político son: el establecimiento de agendas, así como la adopción de programas de trabajo a largo plazo, teniendo en cuenta los beneficios de identificar las cuestiones prioritarias, centrándose en los productos y actividades.

Las propuestas de carácter administrativo son las más importantes y se refieren, sobre todo, a la mejora de la capacidad institucional para poder verificar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, mejorando la capacidad de obtención de datos, de evaluación de la información científica y técnica y de la adopción de decisiones apropiadas; el intercambio regular de información, así como el desarrollo ulterior de las fuentes de información, manuales y notificaciones de la secretaria convencional⁴⁶⁴; identificar y aplicar las concepciones, mecanismos y procedimientos novedosos que permitan mejorar la aplicación, como mecanismos financieros, la transferencia tecnológica y

otras gestiones de buenos oficios, los servicios de asesoramiento; el fomento de la capacidad; las actividades de información y educación; y el establecimiento de mecanismos financieros innovadores. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *cit. supra*, p. 7.

⁴⁶² *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *ibid.*

⁴⁶³ El establecimiento de los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible debe facilitar la coordinación y la compatibilidad entre los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales.

⁴⁶⁴ En este sentido, en la mayoría de los instrumentos jurídicos relacionados con el desarrollo sostenible, las partes tienen actualmente la obligación de presentar informes periódicos, a menudo a la Conferencia de las Partes, siendo ésta la principal forma de verificación. También puede ser necesaria la supervisión, especialmente cuando se trata de información científica. Estos mecanismos son importantes y pueden ser eficaces. Sin embargo, para algunos países presentan dificultades, fundamentalmente por dos motivos, a saber: la enorme cantidad de informes que deben presentar y las dificultades que encuentran para reunir y evaluar datos a escala nacional. La racionalización de las exigencias de presentación de informes y el intercambio de información en el ámbito internacional pueden constituir

económica, y la participación del sector privado; el establecimiento de programas técnicos para países que lo necesiten; desarrollar medidas y procedimientos para la adopción de planes de aplicación de un tratado; racionalizar y consolidar las exigencias para la presentación de informes, teniendo en cuenta la capacidad financiera y técnica; favorecer el diálogo entre las autoridades locales; aumentar la coordinación y la cooperación entre las Secretarías de los tratados internacionales en materia de protección ambiental y otras instituciones internacionales, incluyendo las instituciones internacionales financieras⁴⁶⁵; promocionar la participación de los actores no estatales en la aplicación de las disposiciones convencionales en materia ambiental, con el fin de mejorar la transparencia y promover la concienciación pública; analizar y desarrollar los mecanismos de aplicación e identificar los medios para utilizar las nuevas tecnologías de la información.

En todas las actividades de negociación, aplicación, examen y supervisión de los acuerdos e instrumentos internacionales de protección del medio ambiente debería alentarse y apoyarse la participación de todos los países interesados, en

respuestas apropiadas a los problemas mencionados. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *ibid.*

⁴⁶⁵ En este sentido, resulta importante la mejora de la coordinación entre las secretarías de los convenios y convenciones para la coordinación y la compatibilidad entre los instrumentos jurídicos internacionales. Se considera importante el establecimiento de un foro en el que las secretarías puedan reunirse, deliberar y convenir actividades de coordinación sobre cuestiones prioritarias coincidentes. La cooperación suele establecerse en relación con cuestiones funcionales concretas en que diferentes organizaciones están en condiciones de contribuir según la importancia que tengan esas cuestiones para su cometido. Por ejemplo, la Secretaría del Convenio de Basilea, la CEPE, el Comité de Expertos de las Naciones Unidas en transporte de mercancías peligrosas, la OMI, el Programa interorganizaciones para la gestión ecológicamente racional de los productos químicos, el Programa Internacional de Protección frente a los Productos Químicos, la Comisión Europea y la OCDE cooperan todos en la esfera de los desechos peligrosos. La CEPE, la OMI y la OACI trabajan conjuntamente en cuestiones relacionadas con el transporte de mercancías peligrosas; por otra parte, se ha establecido la cooperación entre la CEPE, el PNUMA, la OIT, la FAO, la ONUDI, la OMS y la OCDE en relación con el Programa interorganizaciones para la gestión ecológicamente racional de los productos químicos, que abarca la armonización de las disposiciones mercantiles. También son interesantes los proyectos conjuntos entre convenios y los esfuerzos para compartir y racionalizar la información necesaria para los informes nacionales o presentada por este conducto. Estudios como el “Estudio de la sinergia”, emprendido por la Secretaría del Convenio sobre la diversidad biológica que versa sobre las relaciones entre los objetivos, las disposiciones y los programas de este Convenio y el Convenio de Ramsar, la Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, la Convención para la protección del patrimonio mundial y cultural, la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía o desertificación graves, en particular en África, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Convenio sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, figuran entre las primeras medidas importantes para alcanzar esos objetivos. De igual modo, las revisiones de instrumentos jurídicos, como la realizada por la OMI con las convenciones y convenios que administra a raíz de la entrada en vigor en noviembre de 1994 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, constituyen medidas decisivas para lograr la coordinación y la compatibilidad. *Ibid.*, pp. 12-13 y PNUMA, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones relacionados con el Medio Ambiente, junio de 1992.

especial de los países en desarrollo. Como se ha examinado anteriormente, muchos instrumentos jurídicos internacionales en materia ambiental incluyen disposiciones concretas, y en algunos casos, prevén los fondos correspondientes. Las secretarías brindan asistencia técnica y jurídica mientras que las organizaciones de las Naciones Unidas proporcionan apoyo financiero a los países en desarrollo a fin de que puedan participar en las reuniones de expertos o cualquier tipo de reuniones convocadas⁴⁶⁶.

El Programa para el Desarrollo y Revisión Periódica del Derecho Ambiental para la primera década del Siglo XXI elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente propone una serie de objetivos, estrategias y acciones en diferentes aspectos del Derecho internacional del Medio Ambiental haciendo especial hincapié en el logro de la eficacia de este ordenamiento, en la conservación y gestión en diferentes áreas y su relación en otros ámbitos de regulación diferentes de los ambientales⁴⁶⁷.

Respecto a la eficacia del Derecho ambiental el Programa se centra en: la aplicación, el cumplimiento y el cumplimiento coercitivo; en la capacidad institucional; en la prevención y mitigación del daño ambiental; la prevención y solución de controversias internacionales en materia ambiental; el desarrollo y profundización del Derecho internacional ambiental.

⁴⁶⁶ Cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de contar con financiación especial para la participación. Por ejemplo, se estableció un fondo de contribuciones voluntarias para ayudar a los países en desarrollo, en especial los menos adelantados y fundamentalmente a los más interesados en el tema, para que participaran en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y de las poblaciones de peces altamente migratorios. En el marco de la Convención de la CEPE de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia se creó un fondo fiduciario para facilitar la participación de las partes de Europa central y oriental cuyas economías están en transición en las reuniones organizadas por la Junta Ejecutiva. En 1994, la Comisión Ballenera Internacional creó un nuevo fondo de contribuciones voluntarias para permitir la participación de los países en desarrollo en las labores futuras sobre los cetáceos menores. También la Asamblea General de las Naciones Unidas creó un fondo de contribuciones voluntarias para financiar la participación de los países en desarrollo en las negociaciones que culminaron en la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África y, en su Resolución 45/212, la Asamblea General también decidió establecer un fondo especial de contribuciones voluntarias para financiar la participación de los países en desarrollo en el proceso de negociación del Comité Intergubernamental de Negociación de la Convención Marco sobre el cambio climático. Desde la aprobación de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (Res. AGNU A/AC.237/18, Parte II/Add.1 y Corr. 1, Anexo I), acogida con satisfacción por la Asamblea en su Resolución 47/195, se ampliaron los recursos del fondo así como sus objetivos, que ahora incluyen el apoyo a la participación de los países en desarrollo afectados por sequía o desertificación. Además, algunas contribuciones al fondo fiduciario se destinaron a determinados países o grupos de países, siendo necesario que la secretaría estableciera un conjunto de prioridades para la asignación de apoyo financiero a estos países. *Vid.* Informe del Secretario General sobre los “Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales”, *cit. supra*, p. 8.

⁴⁶⁷ *Vid.* Decisión 21/23 del Governing Council de 9 de febrero de 2001.

El Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de las “Directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales” entendió que, en el desarrollo de las obligaciones de origen convencional, debían tenerse en cuenta los siguientes factores: si la obligación puede cumplirse a través de medidas legislativas, administrativas y/o prácticas; si el cumplimiento de las obligaciones requiere la participación de diferentes poderes estatales (legislativo, ejecutivo y judicial); como se puede valorar el cumplimiento de una obligación; si el cumplimiento de una obligación requiere la participación de los particulares; y si el cumplimiento de la obligación depende, en todo o en parte, de la cooperación de otras Partes, otros Estados o personas fuera de la jurisdicción o control de la Parte.

Respecto a la aplicación, todas las medidas apropiadas para la aplicación de un tratado internacional ambiental deberían adoptarse para asegurar que las Partes están en posición de cumplir con sus obligaciones internacionales en el momento de entrada en vigor del tratado. Los Estados que, en un futuro deseen ser Partes en un tratado, en el momento de la manifestación del consentimiento a un determinado tratado ambiental, deberían preparar un informe razonando los motivos por los cuales quieren ser Partes en dicho tratado y presentar un proyecto de las medidas de aplicación para su consideración por parte de las instituciones del tratado.

Con el fin de facilitar la aplicación y el cumplimiento en el ámbito nacional de las obligaciones convencionales en materia ambiental, las Partes deben tener en cuenta una serie de consideraciones consistentes en que: las autoridades nacionales o regionales que deben encargarse de la aplicación de las obligaciones, incluyendo los expertos técnicos y jurídicos; la coordinación entre las diversas instancias gubernamentales que intervienen en el proceso de aplicación; la determinación de la naturaleza y alcance de sus obligaciones; cada obligación debe ser evaluada con el fin de determinar si requiere la aplicación a través de actos legislativos o administrativos ya existentes o requiere la adopción de instrumentos nuevos; la consideración de indicadores para la aplicación de obligaciones de carácter general; la previsión de fondos suficientes para la aplicación del tratado; y la previsión de la existencia de estructuras o redes regionales para garantizar el cumplimiento forzoso de las obligaciones.

En este proceso de aplicación y cumplimiento es importante la participación y la educación públicas. Todos los sectores de la población de un Estado, incluyendo los grupos de protección del medio ambiente, etc., deben ser consultados en el desarrollo de nuevas normas jurídicas o medidas administrativas

de aplicación de un tratado internacional⁴⁶⁸. Además, los Estados deberían procurar la educación suficiente a la población con el fin de dar cumplimiento a todas las normas de protección ambiental.

El proceso de aplicación debería incluir: un plan de seguimiento, establecido por el tratado, de la aplicación de las obligaciones convencional en el territorio de un Estado; y procesos internos de evaluación periódica del plan de aplicación y corregir cualquier obstáculo observado⁴⁶⁹. En este sentido, ante la identificación de cualquier obstáculo, el Estado debe desarrollar un plan de corrección y, en caso de ser necesario, evaluar sus necesidades de creación de capacidad y de asistencia técnica y financiera.

Respecto a los mecanismos formales y procedimientos para el examen del cumplimiento de las disposiciones de un tratado por las Partes debe considerarse el objeto, el alcance y composición del comité establecido para el examen del cumplimiento, las funciones y el mandato, los actores legitimados para participar en el procedimiento, medidas potenciales, fuentes de información y garantías procedimentales.

En su decisión 21/27, de 9 de febrero de 2001, el Consejo de Administración del PNUMA, recordando la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del PNUMA y la Declaración Ministerial de Malmö, pidió al Director Ejecutivo que continuara con la preparación de proyectos de directrices sobre cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y creación de capacidad y aplicación racional eficaz de los acuerdos ambientales, en apoyo de la elaboración en curso de regímenes de cumplimiento en el marco de los acuerdos internacionales y en consulta con los gobiernos y organizaciones internacionales pertinentes. De conformidad con esa decisión, se preparó un proyecto de directrices que se presentó al Consejo de Administración del PNUMA en su período extraordinario de sesiones para su examen y aprobación. Las directrices quedaron aprobadas en la

⁴⁶⁸ Así se prevé en el Principio 10 que recuerda que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierren peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

⁴⁶⁹ Estos obstáculos pueden originarse en el momento de: desarrollar o de ejecutar las propias normas nacionales, estándares, permisos o licencias de aplicación de las disposiciones de un tratado; proporcionar e informar determinados datos, incluyendo sistemas de control; y de adoptar o aplicar políticas, estrategias o medidas necesarias para lograr el cumplimiento con las disposiciones del Tratado.

decisión SS.VII/4⁴⁷⁰. El propósito de estas directrices es prestar asistencia a los gobiernos y las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y todos los demás interesados directos pertinentes en la tarea de mejorar y apoyar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales. Respecto a la mejora del cumplimiento de los acuerdos multilaterales en materia ambiental se propone: la exposición clara de las obligaciones de las partes en los acuerdos; necesidad de elaborar planes nacionales de aplicación; presentación de informes, vigilancia y verificación; y el establecimiento de mecanismos relativos al incumplimiento.

Con posterioridad, en junio 2006, la División de Aplicación de Políticas Ambientales (DEPI) del PNUMA adoptó el “Manual sobre el cumplimiento y la observancia de los acuerdos multilaterales ambientales” como documento complementario de las “Directrices del PNUMA para el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales”, publicadas en 2002⁴⁷¹. Este Manual pretende promover y mejorar la aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales. Su objetivo es facilitar el aprovechamiento y la puesta en práctica de una serie de directrices creadas para mejorar dicha aplicación, las “Directrices sobre Cumplimiento y Observancia del Cumplimiento de los Acuerdos Multilaterales Ambientales”, elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con la colaboración de más de 70 países y muchos otros actores. El Consejo de Administración del PNUMA aprobó las Directrices en Cartagena en febrero de 2002. En la decisión de adoptar estas Directrices, el Consejo de Administración solicitó al PNUMA “tomar medidas

⁴⁷⁰ Las directrices son de carácter consultivo. En ellas se ofrecen enfoques para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y fortalecer la observancia del cumplimiento de la legislación en virtud de la cual se aplican esos acuerdos. Se reconoce que las partes en los acuerdos están en mejor situación para elegir y determinar cuáles son los enfoques útiles en el contexto de las obligaciones concretas contenidas en los acuerdos. Aunque las directrices pueden servir de base e influir en la forma en que las partes cumplen sus obligaciones dimanantes de los acuerdos, son de carácter no vinculante y en modo alguno alteran esas obligaciones. Las directrices se presentan en dos capítulos: el primero de ellos se ocupa de la mejora del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y el segundo se ocupa de la observancia del cumplimiento de las normas ambientales a nivel nacional y de la cooperación internacional en la lucha contra la violación de las leyes en virtud de las cuales se aplican los acuerdos ambientales multilaterales.

⁴⁷¹ El Manual se basa en las Directrices y presenta experiencias nacionales e internacionales de cumplimiento y observancia en el marco de la aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales y de las leyes nacionales. Tanto las Directrices como el Manual revisten un carácter consultivo y no vinculante. No se requiere específicamente de la aplicación de las Directrices ni del Manual. Por el contrario, ambas publicaciones tienen por objetivo facilitar el cumplimiento de los compromisos contenidos en los acuerdos multilaterales ambientales. *Vid.* DEPI/PNUMA, “Manual on Compliance with and Enforcement of MEAs”, 5/11/03 DRAFT y la versión definitiva en junio 2006. Consultar el documento en línea: http://www.unep.org/dec/docs/UNEP_Manual.pdf

para promover la creación y el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo, especialmente los menos desarrollados, y en países con economías en transición de conformidad con las directrices”. La elaboración de este Manual apunta a facilitar el uso de las Directrices y a promover su aplicación en forma consistente con dicha decisión del Consejo de Administración⁴⁷².

Junto a estas Directrices del PNUMA, existen otras directrices regionales sobre cumplimiento y observancia, y muchas de ellas guardan una estrecha relación con las Directrices del PNUMA publicadas en 2002. Algunas directrices fueron adoptadas antes de ese año e influyeron en la elaboración de las Directrices del PNUMA, mientras que otras se inspiraron en estas últimas. El grupo de directrices regionales está conformado, entre otras, por las siguientes: las Directrices para la Aplicación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales en el Caribe, 1999⁴⁷³; los Principios Rectores para Reformar a las Autoridades Responsables de la Observancia de la Legislación Ambiental en Economías en Transición en Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central (EECCA), 2002, formuladas por los países miembros de la EECCA y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴⁷⁴; las Directrices del 2003 para Fortalecer la Aplicación y el Cumplimiento de los Acuerdos Multilaterales Ambientales en la Región de la Comisión Económica para Europa de la ONU⁴⁷⁵.

También, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ha estado trabajando en la creación de mecanismos para impulsar el cumplimiento y la observancia de los Acuerdos Multilaterales Ambientales en la región. Asimismo, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) ha fomentado el cumplimiento y la observancia mediante su Grupo de Trabajo de Cooperación para la Observancia y el Cumplimiento Ambiental en

⁴⁷² El Manual proporciona ideas, enfoques y experiencias útiles para los gobiernos y otros actores interesados en mejorar el cumplimiento y la observancia. Cabe destacar el interés concreto que los gobiernos han manifestado en los enfoques (como la definición de prioridades y la agrupación de varios tratados internacionales en materia ambiental) pensados como herramientas para que los países con recursos limitados puedan poner en práctica los tratados internacionales. Las Directrices y el Manual se basan en diversas fuentes, entre las que se encuentran directrices regionales sobre cumplimiento y observancia, experiencias de los tratados internacionales en el desarrollo de mecanismos internacionales para el cumplimiento y la observancia, y las décadas de experiencia institucional con las que cuenta el PNUMA. El PNUMA ha desempeñado un papel único en la elaboración y aplicación de los tratados internacionales sobre protección ambiental. El PNUMA ha participado activamente en el desarrollo y la negociación de la mayoría de estos acuerdos; además, ha trabajado en la aplicación nacional y regional de los AMA con iniciativas como la Alianza para la Formulación de Leyes Ambientales e Instituciones en África (PADELIA). En este contexto, el PNUMA ha sido líder en la colaboración con los gobiernos y las Secretarías de los tratados internacionales en materia medioambiental, orientada a promover el cumplimiento y la observancia de estos acuerdos.

⁴⁷³ Vid. <http://www.pnuma.org/foroalc/esp/bbexb07i-MEAsImplementationintheCaribbean.pdf>

⁴⁷⁴ Vid. <http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/26756552.pdf>

⁴⁷⁵ Vid. <http://www.unece.org/env/documents/2003/ece/cep/ece.cep.107.e.pdf>.

América del Norte. Por citar un ejemplo, este grupo de trabajo publicó en el año 2000 el documento “Mejorar el Desempeño y el Cumplimiento Ambiental: 10 Elementos de los Sistemas Eficaces de Gestión Ambiental”⁴⁷⁶.

B) Mecanismos de creación de capacidad

La definición de refuerzo o creación de capacidad se trata en el Capítulo 37 de la Agenda 21 que establece que el refuerzo de la capacidad conlleva un refuerzo de las capacidades humanas, científicas, tecnológicas, organizativas, institucionales y de recursos⁴⁷⁷. El objetivo principal para la adopción de medidas dirigidas a la creación de capacidad se centra en la necesidad que los Estados opten por políticas de desarrollo lo más respetuosas posible con la protección del medio ambiente. La planificación y gestión efectivas de políticas ambientales y de desarrollo están condicionadas a la movilización, coordinación y aplicación efectiva de recursos humanos, técnicos, institucionales y financieros. La consecuencia inmediata de este mecanismo asistencial es lograr que los Estados en vías de desarrollo puedan participar, efectivamente, en la aplicación de los tratados internacionales en materia de protección ambiental⁴⁷⁸.

La flexibilidad y la comprensión por la situación de determinados países en vías de desarrollo tienen un límite. La falta de capacidad no puede, en ningún caso, justificar la permisibilidad de actividades potencialmente lesivas para el medio ambiente. Así lo regula el Principio 15 de la Declaración de Río, cuando establece que “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya

⁴⁷⁶ Vid. <http://www.epa.gov/compliance/resources/policies/incentives/ems/cecguidedoc.pdf>.

⁴⁷⁷ En concreto, se establece que “La habilidad de un país de lograr el desarrollo sostenible está determinado, en gran medida, por la capacidad de su población e instituciones, así como de sus condiciones económicas y ecológicas. Específicamente, la creación de capacidad comprende las capacidades humanas, científicas, tecnológicas, organizativas, institucionales y de recursos de un país. Un objetivo fundamental de la creación de capacidad es el logro de la habilidad para evaluar y gestionar cuestiones cruciales relacionadas con la elección de políticas y formas de aplicación entre las diferentes opciones de desarrollo, basadas en la consideración de las potencialidades y límites ambientales, así como de las necesidades percibidas por la población de un determinado país. El resultado es la necesidad, compartida por todos los Estados, de mejorar las capacidades nacionales”. Vid. Informe sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992, vol. I, Resoluciones adoptadas por la Conferencia (UN A/CONF.151/26/Rev.1/Vol. 1), Capítulo 37 y también el “Plan estratégico de Bali para el apoyo tecnológico y la creación de capacidad”, 23ª sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA, Global Ministerial Environment Forum, Nairobi, 21-15 de febrero 2005, Doc. UNEP/GC.23/6/Add.1, de 23 de diciembre de 2004.

⁴⁷⁸ Según A. ADEDE, a través de estos mecanismos de creación de capacidad, la comunidad internacional presta especial atención a los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo. Vid. ADEDE, A. O., *Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo (1972-1992)*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Elsevier Science Publishers, Méjico, 1993, pp. 10 -11.

peligro de un daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente”. En este sentido, la creación de capacidad puede permitir a los países en vías de desarrollo responder correctamente a determinadas amenazas ambientales y así contribuir a la protección del medio ambiente global⁴⁷⁹.

En el ámbito del cumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales, la denominada “capacidad” comprende:

- 1) La habilidad de las instituciones gubernamentales para aplicar las obligaciones internacionales en el ordenamiento nacional y asegurar que dichas medidas se cumplan. Es decir, esto supone la existencia de: estructuras administrativas ambientales (ministerios, agencias ambientales, consejos ambientales, paneles científicos); normas ambientales basadas en políticas ambientales que proporcionan medidas de control e incentivos económicos; mecanismos para legislar y ejecutar las leyes en materia ambiental; personal preparado para la gestión ambiental; y sistemas de información y educación ambiental.
- 2) La suficiencia de los recursos para cumplir con las medidas adoptadas para la aplicación de las obligaciones internacionales. Es decir, los medios y capacidades económicas, técnicas y financieras para la gestión ambiental por parte de los actores gubernamentales y privados.
- 3) El establecimiento y funcionamiento de un sector no-gubernamental como observador del gobierno y sector privado. Las ONGs son actores importantes en el ámbito ambiental: por una parte, ejercen presión sobre los gobiernos para formular y aplicar políticas ambientales; y por otra, asisten a los gobiernos en el cumplimiento de medidas de protección del medio ambiente a través de servicios técnicos y de información. La creación de capacidad debe generar, para el Estado beneficiario, la internalización de la protección ambiental en sus políticas, sociedad y mercados. Por este motivo es importante la creación de instituciones burocráticas domésticas, en el ámbito nacional o local, la creación de instituciones políticas domésticas, como el establecimiento de partidos ecologistas, la creación de organizaciones no gubernamentales o grupos

⁴⁷⁹ Según los párrafos 107 y siguientes del “Plan de Aplicación de Johannesburgo” adoptado en la Conferencia sobre el desarrollo sostenible de 2002 es necesario ayudar a los países en desarrollo en el fomento de la capacidad para que tengan acceso a un mayor número de programas de investigación y desarrollo multilaterales y mundiales. *Vid.* Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre 2002, *cit. supra*, pp. 12-13.

de intereses ecologistas, la existencia de un cuerpo judicial independiente, libertad de prensa, derechos de información y medios de comunicación imparciales. En estados más avanzados de creación de capacidad, incluso, puede suponer el establecimiento de un sector empresarial respetuoso con el medio ambiente y el establecimiento de relaciones entre organizaciones ambientales, gobierno y empresas⁴⁸⁰.

En este sentido, la asistencia en la creación de capacidad desde el punto de vista del Derecho ambiental debería ser lo más omnicompreensiva posible, cubriendo tanto medidas de apoyo institucional, medidas legislativas y estándares, medidas de fortalecimiento del sector no-gubernamental, recursos técnicos y financieros, como programas para la formación, educación, información, divulgación y desarrollo de mecanismos nacionales de carácter legal e institucional⁴⁸¹. Evidentemente, para poder desarrollar esta capacidad sería conveniente que el país beneficiario poseyera: instituciones administrativas en el ámbito nacional y local, instituciones políticas y judiciales, movimientos no gubernamentales, libertad de expresión, medios de comunicación, etc. es decir,

⁴⁸⁰ Vid. DRUMBL, M. A., "Does sharing know its limits? Thoughts on implementing international environmental agreements", en *Virginia Environmental Law Journal*, cit. supra, pp. 281 y ss.; GÜNDLING, L., "Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity –Building through Financial and Technology Transfer", cit. supra, pp. 800-801; y también, KUMMER, K., "Providing Incentives to Comply with Multilateral Environmental Agreements: An Alternative to Sanctions?", en *European Environmental Review*, 1994, pp. 256 y ss.

⁴⁸¹ Por ejemplo, según el Informe del Secretario de las Naciones Unidas sobre los "Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales", de 1996, la Universidad de las Naciones Unidas organizó un grupo de actividades centradas en la capacitación del profesorado en la esfera del Derecho ambiental internacional con objeto de impulsar el fomento de la capacidad en las instituciones académicas de los países en desarrollo. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el PNUMA y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) organizaron su segundo curso de capacitación sobre derecho y política ambientales (marzo a abril de 1995), cuyo propósito era dar a conocer a 30 abogados y funcionarios estatales de todas las regiones geográficas las disposiciones de los principales instrumentos relacionados con el medio ambiente y elaborar estrategias legislativas nacionales para la puesta en práctica de las convenciones pertinentes. El PNUMA y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos introdujeron también un programa de "capacitación por adscripción" mediante el cual participantes de países en desarrollo tienen la oportunidad de recibir capacitación en el empleo. Según este Informe, el Banco Mundial prestó también asistencia tanto financiera como técnica a más de 70 países en materia de legislación y reglamentos ambientales en la esfera del derecho ambiental y el desarrollo sostenible, comprendiendo el asesoramiento sobre la aplicación nacional de las convenciones internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible. La OIEA organizó un curso de capacitación sobre derecho nuclear para países africanos en cooperación con, entre otros, la OCDE y la Comisión de la Unión Europea. La Secretaría del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático elaboró un programa de asistencia técnica denominado CC:COPE, que consta de dos elementos principales: CC:INFO, un programa de intercambio de información que se realiza conjuntamente con el PNUMA; y CC:TRAIN, un programa conjunto de capacitación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNITAR y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), con el objeto de promover un diálogo político nacional y fomentar capacidades nacionales para la aplicación del Convenio marco. Vid. Informe del Secretario General sobre los "Instrumentos y Mecanismos Jurídicos Internacionales", cit. supra, pp. 9-10.

unas bases mínimas de organización interna para poder garantizar el éxito de la creación de capacidad en cuestiones de protección del medio ambiente⁴⁸².

La Comisión de Desarrollo Sostenible entiende que es necesario que el aumento de la capacidad siga siendo uno de los objetivos fundamentales en la promoción de proyectos y programas de desarrollo en consonancia con sus prioridades nacionales. El intercambio de experiencia entre los gobiernos y las organizaciones internacionales en materia de aumento de capacidad y la adopción de programas ampliados de cooperación internacional para el desarrollo sostenible resulta muy importante, así como el refuerzo de la coordinación de la asistencia que prestan a los países en desarrollo en sus actividades de aumento de la capacidad y de la promoción de la participación activa de agentes distintos del Estado, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otros grupos importantes, en el aumento de la capacidad de los países en desarrollo⁴⁸³.

En la Convención sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de París, de 23 noviembre 1972 requiere la asistencia internacional en relación con proyectos específicos⁴⁸⁴, teniendo en cuenta la operación, el trabajo necesario, las expectativas de coste, el grado de urgencia y las razones por las cuales el Estado demanda asistencia. De acuerdo con esta Convención la asistencia del cumplimiento puede revestir diferentes formas, *inter alia*, estudios sobre los problemas artísticos, científicos y técnicos; disposiciones relativas a expertos y técnicos y a su preparación; disposiciones sobre la protección, conservación, presentación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural.

Por ejemplo, en el ámbito del Convenio de Basilea la Conferencia de las Partes, en su sexta reunión, determinó la necesidad de coordinar esfuerzos para prestar asistencia en la creación de capacidad, la capacitación y la información con el fin de aplicar el Convenio de Basilea, sus enmiendas y sus Protocolos⁴⁸⁵. También, el artículo 202 de la Convención de las Naciones Unidas sobre del Mar de 1982 prevé que los Estados, directamente o a través de las organizaciones

⁴⁸² En cierto modo, estas bases representarían el funcionamiento de un marco democrático suficiente de un determinado Estado para poder garantizar la aplicación y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia ambiental. Sobre un análisis más profundo de esta cuestión, ver JÄNICKE, M., "The political System's Capacity for Environmental Policy", en JÄNICKE, M., WEIDNER, H. (eds.), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*, 1997, p. 10.

⁴⁸³ Vid. el Informe sobre el cuarto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, celebrada del 18 de abril a 3 de mayo de 1996, ECOSOC, Doc. Oficiales, 1996, Suppl. n.º 8, E/1996/28, E/CN.17/1996/38, Decisión 4/12 relativa a los "Mecanismos nacionales y cooperación internacional para el aumento de la capacidad de los países en desarrollo", pp. 28 -29.

⁴⁸⁴ Vid. artículos de 19 a 26.

⁴⁸⁵ Vid. la Decisión VI/11 sobre "Creación de capacidad", adoptada Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 del Informe de la VI Conferencia de las Partes, UNEP/CHW.6/40, p. 48.

internacionales competentes, deberán promover programas científicos, educativos, técnicos u otros con el fin de asistir a los países en vías de desarrollo en la protección y preservación del medio marino y en la prevención, reducción y control de la contaminación marina. Esta asistencia, según la Convención, deberá incluir, *inter alia*: la formación científica y técnica de su personal; en facilitar su participación en programas internacionales relevantes; en proporcionarles los equipos y facilidades necesarias; en fomentar su capacidad para que puedan manufacturar sus propios equipos; y en desarrollar facilidades y asesorar en investigación, control, educación y otros programas.

También el artículo 4, párrafo 2 de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono utiliza la palabra cooperación en lugar de asistencia⁴⁸⁶, pero también incluye la investigación científica y la preparación de personal científico y técnico⁴⁸⁷.

La asistencia en la aplicación y el cumplimiento a través del refuerzo de la capacidad de un Estado también se articula mediante la provisión de personal para funciones consultivas, administrativas y legislativas. En este sentido, el artículo 10 (e) del Protocolo de Kioto, de 10 de diciembre de 1997, se refiere a que todas las partes “deberán... cooperar y promocionar... el desarrollo y la aplicación de programas de educación y de preparación, así como fortalecer la creación de capacidad nacional, en particular las capacidades humanas e institucionales”. Las instituciones internacionales pueden desarrollar normas modelo para la aplicación nacional, como sucede en el caso del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 marzo 1989. Aunque el refuerzo de las capacidades administrativas, legislativas y socioeconómicas es un problema, básicamente, de los Estados en vías de desarrollo, el control de las actividades de los particulares a través de los medios legales y su aplicación presenta problemas tanto para Estados desarrollados, como

⁴⁸⁶ La utilización de la palabra cooperación proporciona una mayor confianza a las Partes en el sentido que es un término que presupone un intercambio mutuo de prestaciones entre las Partes. En cambio, la utilización de la palabra “asistencia” denota cierto carácter unilateral en la prestación y, en cierto modo, podría plantearse como una posible intromisión en los asuntos internos de un Estado. Sobre esta cuestión, *vid.* BEYERLIN, U., MARAUHN, T., “Law-Making and Law – Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference”, *op. cit.*, pp. 120 y ss.

⁴⁸⁷ En concreto se establece que las Partes deberán cooperar en la promoción del desarrollo y la transferencia de conocimientos. Esta cooperación se llevará a cabo a través de proporcionar el equipo necesario y las facilidades para la investigación y las observaciones sistemáticas; y para una preparación apropiada del personal científico y técnico. Disposiciones similares se incluyen en el artículo 6 de la Convención sobre cambio climático de 1992 y en el artículo 12 de la Convención sobre la diversidad biológica, también de 1992.

para Estados en vías de desarrollo. Al igual sucede, con las cuestiones relativas a la asistencia a través de la educación ambiental⁴⁸⁸.

C) Mecanismos de transferencia de recursos

La aplicación y el cumplimiento de las obligaciones medioambientales en determinados países con especiales dificultades económicas y tecnológicas constituyen no sólo un obstáculo a la eficacia de los objetivos ambientales, sino también un alto costo que determinados Estados no poseen la capacidad de asumir⁴⁸⁹. Por este motivo, los tratados multilaterales en materia ambiental prevén mecanismos de transferencia económica y tecnológica de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, con el fin de salvar esta dificultad. Esta transferencia en beneficio de estos Estados se condiciona no sólo a la ratificación del tratado, cuando un Estado no forma parte aún del mismo y condiciona su decisión a los costes que este genera, sino también a su cumplimiento, cuando ya ha prestado su consentimiento en obligarse al tratado. Es decir, la transferencia tanto económica como tecnológica se somete a la llamada “condicionalidad ambiental” con el fin de garantizar el logro de los objetivos ambientales propuestos por un determinado tratado⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ Vid. PONCE-NAVA, D., “Capacity-building in Environmental Law and Sustainable Development”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, op. cit., pp. 131 y ss. También, UNEP, *Capacity Building: for sustainable development: An Overview of UNEP Environmental Capacity Development Initiatives*, UNEP, Nairobi, 2002, pp. 9 y ss.

⁴⁸⁹ Por ejemplo, HAAS recuerda que los gastos globales previstos por la secretaría de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la aplicación de la Agenda 21 alcanzaban la previsión de 125 mil millones de dólares por año. Estos gastos parecen ser difícilmente asumibles por Estados en vías de desarrollo, especialmente, en períodos de recesión económica. Vid. HAAS, P. M., “Global Environmental Governance”, en VV.AA., *Issues in Global Governance*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1995, pp. 359 y ss.

⁴⁹⁰ El problema más importante que se plantea es cómo los países en vías de desarrollo pueden reaccionar frente al posible incumplimiento de las obligaciones asistenciales de los países desarrollados. Así por ejemplo, el artículo 5.5 del Protocolo de Montreal regula que la aplicación de los países en vías de desarrollo dependerá de la efectiva aplicación de la cooperación financiera prevista en el artículo 10.a). También, el artículo 4.7 de la Convención sobre cambio climático establece que los países en vías de desarrollo Partes en la Convención aplicarán efectivamente sus obligaciones en función de la efectiva aplicación de los países desarrollados Partes en la Convención de sus obligaciones relativas a la transferencia de recursos financieros y de tecnología. Y de la misma manera se expresa el artículo 20 del Convenio sobre diversidad biológica. Sobre la base de estas disposiciones se puede afirmar la existencia de cierto grado de reciprocidad en el ámbito de las relaciones convencionales existentes entre países desarrollados y países en vías de desarrollo Partes en un determinado tratado de protección ambiental. Esta relación de reciprocidad se traduce en la existencia de reciprocidad entre el cumplimiento de los objetivos ambientales convencionales y el cumplimiento de los mecanismos asistenciales previstos en el tratado. En ambos casos, se produce un incumplimiento o existe la posibilidad de un incumplimiento, operan, en el ámbito de algunos tratados, los mecanismos de control del cumplimiento, en especial, el procedimiento de incumplimiento. En este sentido, por una parte, los países en vías de desarrollo pueden exigir el cumplimiento de las obligaciones de asistencia de los países desarrollados mediante los mecanismos de control previstos en el tratado; y por otra, la garantía del cumplimiento de los objetivos ambientales por parte de los países en vías de desarrollo se basa en la condicionalidad de las

1. La transferencia de recursos tecnológicos

La transferencia tecnológica está estrechamente relacionada con los mecanismos de refuerzo de la capacidad estatal y consiste en la transferencia de productos y servicios con un valor comercial. El artículo 1.2 del Proyecto de Código Internacional sobre Transferencia Tecnológica, de 5 de junio de 1985, define la tecnología como el conocimiento sistemático para la manufactura de un producto para la aplicación de un proceso o para la prestación de un servicio. Este Proyecto de Código prevé que los Estados deben cooperar en la transferencia de tecnología con el fin de promover el crecimiento económico mundial, especialmente el de los países en vías de desarrollo⁴⁹¹. La expresión “transferencia de tecnología” abarca prácticas y procedimientos que se consideran tecnologías “inmateriales”, como la creación de capacidad, las redes de información, la capacitación y la investigación, y también tecnologías “materiales”, por ejemplo, el equipo para controlar, reducir o prevenir las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en los sectores de la energía, el transporte, la silvicultura, la agricultura y la industria, mejorar la capacidad de absorción de los sumideros y facilitar la adaptación⁴⁹².

La promoción adecuada de la transferencia tecnológica ha constituido una preocupación política sobre todo con relación a la protección de los derechos de propiedad intelectual de productos y servicios comerciales y a garantizar el acceso de los países menos desarrollados a la tecnología de bajo coste⁴⁹³. Recientemente,

transferencias asistenciales. En cualquier caso, operaría un mecanismo procedimental de control que tendría sus consecuencias ante la constatación del incumplimiento.

⁴⁹¹ Includido en UNCTAD, *International Investment Instruments: A Compendium – Volumen I*, UN-Doc. UNCTAD/DTCI/30, Vol. I, 1996. También consultar la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas nº. 214/46, de 20 de diciembre de 1991, 79ª Plenaria, titulada “Código internacional de conducta para la transferencia de tecnología”. Sobre esta cuestión, *vid.* O’NEILL, C. A., SUNSTEIN, C. R., “Economics and the Environment: Trading Debt and Technology for Nature”, en *Columbia Journal of Environmental Law*, nº. 17, 1992, pp. 93 y ss.

⁴⁹² *Vid.* Directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el Anexo I, FCCC/CP/1999/7.

⁴⁹³ Por ejemplo, el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o también conocido por su acrónimo en inglés como TRIPS, 33 *ILM* 88 (1994)) concluido como anexo al Tratado constitutivo de la Organización Mundial del Comercio reafirma los derechos de propiedad intelectual para la tecnología, pero obvia cualquier disposición relativa a la promoción de la transferencia tecnológica con un trato preferencial para los países en vías de desarrollo. La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la Organización internacional que se ocupa de las normas del comercio entre las naciones. Aunque la OMC no entró oficialmente en funcionamiento hasta enero de 1995, es la sucesora del sistema multilateral de comercio del GATT, fundado en 1947. El 30 de noviembre de 2000, la OMC tenía 140 miembros. La OMC tiene el mandato de establecer las normas jurídicas básicas del comercio internacional. Sus objetivos son promover: 1) la no-discriminación; 2) la liberalización progresiva de los obstáculos al comercio; 3) la previsibilidad y transparencia de las políticas; 4) la competencia y 5) disposiciones especiales para los países en desarrollo. Al incorporarse a la OMC, los miembros suscriben 18 acuerdos específicos que figuran como anexos al Acuerdo constitutivo de la OMC. Los acuerdos anexos de mayor importancia para la salud

algunos tratados multilaterales marco en materia ambiental prestan especial atención a la necesidad de reforzar el equilibrio entre la promoción de la transferencia tecnológica y la protección de los derechos de propiedad intelectual, sobre todo por la importancia que reviste esta transferencia en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los países en vías de desarrollo⁴⁹⁴.

son: el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC); el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

⁴⁹⁴ Por ejemplo, el artículo 3 de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono regula, en términos generales, el establecimiento de una cooperación y una investigación conjunta, no sólo para analizar cuestiones científicas relativas a la capa de ozono, sino también para el desarrollo de sustancias y tecnologías alternativas. El artículo 4 requiere que las Partes establezcan formas de cooperación en el ámbito jurídico, científico y técnico. En particular, requiere a las Partes de cooperar, directamente o a través de organismos internacionales competentes, en la promoción, el desarrollo y la transferencia de tecnología y conocimiento científico. También el artículo 9 del Protocolo de Montreal prevé que las Partes deberán cooperar en la promoción de la investigación, desarrollo e intercambio de información, en particular, en relación con las mejores tecnologías para la mejora del contenido, recuperación, reciclaje o destrucción de sustancias controladas u otras formas de reducción de las emisiones, así como en las posibles alternativas de control de las sustancias, de productos con dichas sustancias y productos fabricados con ellas. Disposiciones parecidas se encuentran también en la Convención sobre cambio climático de 1992 cuando su artículo 4 se refiere a que todas las Partes promocionarán y cooperarán en el desarrollo, aplicación y difusión, incluyendo transferencia, de tecnologías, prácticas y procesos que controlen, reduzcan y prevengan emisiones antropogénicas de gases con efecto invernadero no controladas por el Protocolo de Montreal en todos los sectores relevantes, incluyendo los sectores de la energía, el transporte, la industria, la agricultura, el bosque y la gestión de los residuos. En términos más detallados, el Protocolo de Kioto a la Convención sobre cambio climático regula, en su artículo 10.c) que las Partes deberían cooperar en la promoción de modalidades efectivas de desarrollo, de aplicación y difusión y adoptar medidas para promover, facilitar y financiar, apropiadamente, la transferencia y/o acceso a tecnologías ambientalmente respetuosas, conocimiento, prácticas y procesos relativos al cambio climático, en particular a favor de países en vías de desarrollo. El Convenio sobre diversidad biológica establece un régimen más comprensivo de cooperación y transferencia tecnológica. Su artículo 18 prevé que las Partes promuevan la cooperación y la transferencia técnica y científica en el ámbito de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. El artículo 16 regula, específicamente, el acceso y la transferencia de la tecnología, determinando que toda Parte, reconociendo que la tecnología incluye la biotecnología y que el acceso y transferencia a la misma entre los Estados Parte son elementos esenciales para el logro de los objetivos del Convenio, proporcione y facilite el acceso y la transferencia de tecnología relevante para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, así como el uso de material genético, que no cause un daño al medio ambiente. Esta disposición también se refiere a que en caso de tecnología vinculada a patentes o a otros derechos de propiedad intelectual, este acceso y transferencia se realizarán en los términos en los que se reconozcan estos derechos procurando una protección efectiva y adecuada de los derechos de propiedad intelectual. En relación con los recursos genéticos naturales, las Partes, en particular, los Estados en vías de desarrollo, que proporcionen recursos genéticos deben beneficiarse del acceso a la tecnología y a su transferencia por aquellos Estados que hagan uso de dichos recursos, incluyendo la protección de la tecnología mediante patentes y derechos de propiedad intelectual. Así el artículo 22 del Protocolo de Cartagena al Convenio sobre diversidad biológica prescribe que las Partes deberán cooperar en el desarrollo y refuerzo de los recursos humanos y de las capacidades institucionales en materia de bioseguridad, incluyendo la biotecnología con el objetivo de conseguir una aplicación eficaz del Protocolo. *Vid.* STOLL, P. T., "Technical Co-operation and Technology Transfer", en MORRISON, F., WOLFRUM, R., (eds.), *International Regional and National Environmental Law*, cit. *supra*, pp. 939 y ss. También, "Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization", en la Decisión VI/24, "Access and Benefit-Sharing as Related to Genetic Resources", en el Informe de la Sexta Reunión de la Conferencia de las

La Agenda 21 reconoce que el acceso y la transferencia de tecnología ambientalmente respetuosa son fundamentales para la realización del desarrollo sostenible. Específicamente, en el contexto de los instrumentos relativos al medio ambiente global, la transferencia de tecnología es esencial para asistir a los Estados en vías de desarrollo en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales. La Agenda 21 establece la necesidad de la transferencia tecnológica entre países desarrollados y países en vías de desarrollo para poder alcanzar los objetivos fijados por los tratados internacionales ambientales⁴⁹⁵. En este sentido, la Declaración de la Conferencia de Tokio, celebrada del 11 al 13 de septiembre de 1989 establece que “La difícil empresa de alcanzar el desarrollo sostenible frente a preocupaciones mundiales tales como el calentamiento de la atmósfera por el efecto invernadero plantea la necesidad de lograr adelantos tecnológicos sin precedentes en una amplia gama de esferas entre las que se encuentran la energía, la biotecnología y la agricultura. Pero los métodos para resolver por vías tecnológicas las cuestiones relacionadas con los cambios climáticos deben también reconocer la índole compleja de las cuestiones ambientales mundiales y atender al peligro de que la solución tecnológica de uno de los problemas puede magnificar las dificultades relacionadas con los otros. A este respecto, todo adelanto tecnológico importante debe combinar y armonizar la expansión de las actividades humanas con los grandes ciclos de la naturaleza, apuntando a eliminar y reutilizar sustancias perjudiciales para el medio ambiente y a crear materiales y procesos de producción inocuos desde el punto de vista ambiental. Al mismo tiempo, hay que promover una mayor utilización de las tecnologías existentes, e incluso, en los casos pertinentes, de las tecnologías locales. Es necesario iniciar urgentemente acuerdos internacionales con miras a estudiar la orientación de las políticas internacionales de investigación y desarrollo. También es importante la cooperación internacional en la esfera de la tecnología, incluida la transmisión de tecnología a los países en desarrollo”⁴⁹⁶. La Resolución de la Asamblea General de

Partes al Convenio sobre Diversidad Biológica, La Haya, del 7 al 19 abril 2002, UN Doc. UNEP/CBD/COP/6/20.

⁴⁹⁵ Sobre esta cuestión consultar el Programme for the Further Implementation of Agenda 21, Res. AGNU 19/2 (Anexo), reproducida en 36 *ILM* 1997, pp. 1639. También, ACHANTA, A., GHOSH, P., “Technology Transfer and Environment”, en SÁNCHEZ, V., JUMA, C. (eds.), *Biodiplomacy- Genetic Resources and International Relations*, African Centre for Technology Studies, Nairobi, 1994, pp. 157 y ss.; DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brasil, 1995, Cuarta Parte, Capítulo 3 “Transferência de tecnologia ambiental”, pp. 143-145, y DOWDESWELL, E., “Implementation: Enhancing Effectiveness of International Environmental Law”, en SCANDINAVIAN SEMINAR COLLEGE, *Implementing Environmental Conventions*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 39-47.

⁴⁹⁶ Vid. Statement of Tokyo Conference on the Global Environment and Human Response Towards Sustainable Development, Sección II, B, en U.N., Doc. A/44/659. Con posterioridad, el párrafo 13 de la

Naciones Unidas n.º. 46/165, de 19 de diciembre de 1991, 78ª Sesión Plenaria, sobre “Ciencia y tecnología para el desarrollo”, reconoce que el acceso a tecnologías ecológicamente racionales y la capacidad de crearlas son indispensables para integrar plenamente las cuestiones ambientales en las estrategias de desarrollo nacionales. Según esta Resolución, las Naciones Unidas deben desempeñar una función central en el aumento de la asistencia al desarrollo para fomentar su capacidad endógena en materia de ciencia y tecnología y facilitar su acceso a la tecnología en condiciones favorables⁴⁹⁷. La cuestión básica, sin embargo, estaba en saber si dichas tecnologías deberían ser transferidas a los países en desarrollo en términos preferenciales y no comerciales, como fue sugerido por éstos, o sobre la base de su valor comercial, como fue argumentado por los países desarrollados, enfatizando en la naturaleza privada de la tecnología⁴⁹⁸.

Según la Agenda 21, las tecnologías ecológicamente racionales protegen el medio ambiente, son menos contaminantes y utilizan todos los recursos de forma más sostenible. Estas tecnologías ecológicamente racionales no están meramente aisladas, sino que son sistemas totales que incluyen conocimientos técnicos, procedimientos, bienes, servicios y equipos, al igual que procedimientos de organización y gestión. Esto implica que, al analizar la transferencia tecnologías,

Declaración de Noordwijk sobre la contaminación atmosférica y el cambio climático, celebrada el 6 y el 7 de noviembre de 1989, delineó las necesidades de los países en desarrollo y las acciones necesarias por parte de los países en desarrollo, en conexión con la transferencia de tecnología ecológicamente racional, para hacer frente a los problemas del cambio climático. *Vid.* U.N. Doc. A/c. 2/44/5.

⁴⁹⁷ *Vid.* STOLL, P. T., “The Transfer of Technology under the implementation Agreement”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 55, 1995, pp. 391 y ss. También, BLAKENEY, M., *Legal Aspects of the Transfer of Technology to Developing Countries*, ESC Publishing, Oxford, 1989, pp. 93 y ss.; y BARTON, J., “The Economic and Legal Context of Contemporary Technology Transfer”, en BUSCAGLIA, E. *et al.* (eds.), *The Law and Economics of Development*, JAI Press, Greenwich, Conn., 1997, pp. 83 y ss.

⁴⁹⁸ Sobre esta cuestión se dijo lo siguiente en la Declaración de Brasilia de 31 de marzo de 1989: “... la cooperación internacional para la protección ambiental debe incluir el libre acceso a la información científica y la transferencia a los países en desarrollo, al costo, de tecnologías que no producen contaminación y que tienen por objeto la conservación del medio ambiente. El acceso a las nuevas tecnologías ambientales no puede estar sujeto puramente a los intereses comerciales. Del mismo modo, las organizaciones internacionales deberían ayudar a los países de la región a mejorar sus sistemas de vigilancia y aumentar su capacidad de exigir la aplicación de las normas internacionales de protección del medio ambiente que esos países han convenido”. *Vid.* Párrafo 10 de la Declaración de Brasilia, aprobada en la VI Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Brasilia, el 30 y 31 de marzo de 1989, en U.N. Doc. A/44/683. A este respecto, véase también, el Capítulo 34 de la Agenda 21 que contiene el acuerdo final sobre transferencia tecnológica. Sobre esta cuestión también consultar el Informe del Secretario General sobre transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, cooperación y fomento de la capacidad, UN Doc. E/CN.17/1996/13 y también el Informe sobre el cuarto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, celebrada del 18 de abril a 3 de mayo de 1996, ECOSOC, Doc. Oficiales, 1996, Suppl. n.º 8, E/1996/28, E/CN.17/1996/38, Decisión 4/10 relativa a la “Transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, cooperación y fomento de la capacidad”, pp. 22 y ss.

también habría que ocuparse de los aspectos de las opciones tecnológicas relativos al desarrollo de los recursos humanos y al aumento de la capacidad local.

La Agenda 21 entiende que la asequibilidad de la información científica y tecnológica y el acceso a la tecnología ecológicamente racional y su transferencia son requisitos indispensables para el desarrollo sostenible⁴⁹⁹. El objetivo primordial de un mejor acceso a la información tecnológica es permitir que se hagan elecciones con conocimiento de causa, que faciliten el acceso a dichas tecnologías y su transferencia, así como el fortalecimiento de la capacidad tecnológica endógena de los países⁵⁰⁰.

Al respecto, la Comisión de Desarrollo Sostenible reafirma la necesidad de que los gobiernos y los órganos regionales e internacionales adopten medidas para garantizar que la mujer tenga el mismo acceso y las mismas oportunidades de participar que el hombre en las actividades educacionales, científicas y tecnológicas, sobre todo en calidad de protagonista y de beneficiaria de las innovaciones tecnológicas y de la transferencia y difusión de tecnología⁵⁰¹. Las actividades previstas por la Agenda 21 para lograr estos objetivos son: el establecimiento de redes de información internacionales que vinculen a los sistemas nacionales, subregionales, regionales e internacionales⁵⁰²; el apoyo y

⁴⁹⁹ De acuerdo con la Agenda 21, la Comisión de Desarrollo Sostenible reconoce la necesidad de emplear tecnologías nuevas y eficaces para aumentar la capacidad de los países, en particular los países en desarrollo, de alcanzar el desarrollo sostenible, sostener la economía mundial, proteger el medio ambiente y mitigar la pobreza. La Comisión reconoce, asimismo, que la magnitud de la transferencia de tecnología y de la transformación tecnológica necesaria para acelerar el establecimiento de sistemas de producción menos contaminantes y más eficientes en muchos países en desarrollo y países con economía en transición puede alcanzarse mediante el apoyo financiero de países y organismos donantes y la concertación de acuerdos de asociación con ellos, así como alentando iniciativas e inversiones del sector privado. *Vid.* Informe sobre el cuarto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, Decisión 4/10, *ibid.*, p. 23.

⁵⁰⁰ En este sentido, el Capítulo 37 de la Agenda 21 establece como principales objetivos: velar por el acceso, en particular de los países en desarrollo, a la información científica y tecnológica, incluida la información sobre tecnologías más modernas; promover, facilitar y financiar, según proceda, el acceso a las tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia; facilitar el mantenimiento y la promoción de tecnologías autóctonas ecológicamente racionales que puedan haber sido desplazadas, en especial dentro de los países en desarrollo, prestando especial atención a las necesidades prioritarias de esos países; prestar apoyo al fomento de la capacidad endógena, particularmente en los países en desarrollo, de modo que éstos puedan evaluar, adoptar, gestionar y aplicar tecnologías ecológicamente racionales. También el “Plan de Aplicación de Johannesburgo” hace referencia, en su párrafo 105 y siguientes, a la necesidad de promover, facilitar y financiar, según proceda, el acceso a las tecnologías ecológicamente racionales y los conocimientos especializados correspondientes, así como su desarrollo, transferencia y difusión, en particular a los países en desarrollo y a los países con economías en transición. *Vid.* Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre 2002, *cit. supra*, pp. 10-11.

⁵⁰¹ *Vid.* Informe sobre el cuarto período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible, Decisión 4/10 relativa a la “Transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, cooperación y fomento de la capacidad”, *cit. supra*, p. 23.

⁵⁰² El PNUMA, en este ámbito, realiza una actividad muy importante encaminada a desarrollar una red de sistemas de información sobre tecnologías ecológicamente racionales, a fin de aumentar la

promoción del acceso a la transferencia tecnológica; la mejora de la capacidad de desarrollo y gestión de tecnologías ecológicamente racionales; el establecimiento de una red de colaboración de centros de investigación; el apoyo a los programas de cooperación y asistencia; la evaluación tecnológica en apoyo a la gestión de tecnologías ecológicamente racionales⁵⁰³ y mecanismos y asociaciones de colaboración⁵⁰⁴.

Sobre la base de estas propuestas, la Comisión de Desarrollo Sostenible insta a los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo y de los países con economía en transición a que promulguen leyes relativas al medio ambiente que sean adecuadas y sirvan para promover la difusión de tecnología ecológicamente racional en sus países. También los alienta a formular y a aplicar una combinación adecuada de políticas, incluidas reglamentaciones e instrumentos e incentivos económicos encaminados a promover la adopción de tecnologías de producción menos contaminantes y sistemas de producción mejorados y más eficientes en los cuales se procure especialmente evitar la contaminación y reducir al mínimo o reciclar los desechos, prestando particular atención a la adopción de esos sistemas por las empresas pequeñas y medianas⁵⁰⁵.

La Parte XII de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, dedicada a la “Protección y preservación del medio marino”, sirve de

compatibilidad y la cooperación entre sistemas y fuentes de información relacionados con este tipo de tecnologías. Por ejemplo, el PNUMA patrocinó, en 2001, el proyecto de ámbito mundial e intersectorial titulado “Red de Transferencia de tecnología”, con un coste de 2,55 millones de dólares. *Ibidem*, p. 24.

⁵⁰³ En este sentido, es necesario que se lleven a cabo proyectos experimentales de evaluación de las necesidades tecnológicas en el plano nacional en esferas prioritarias de desarrollo y medio ambiente, según proceda. En la determinación de esferas prioritarias podrán utilizarse, de haberlos, planes de acción para el medio ambiente o estrategias de desarrollo sostenible en el plano nacional. Es interesante, en este ámbito, contar con estructuras de apoyo a la tecnología ecológicamente racional, como los servicios de asesoramiento técnico o consultoría, el apoyo a la comercialización, la asistencia jurídica, la investigación y el desarrollo y los laboratorios y sus servicios, con miras a facilitar la transferencia y el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales. *Ibidem*.

⁵⁰⁴ La Comisión, en su Informe sobre el cuarto período de sesiones de 1996, es partidaria de que se recurra en mayor medida a distintas formas de asociación en y entre los sectores público y privado, incluidos los acuerdos voluntarios, como forma de alcanzar metas y objetivos convenidos en materia de medio ambiente y de demostrar los beneficios económicos y ambientales que pueden obtenerse al aplicar tecnologías y métodos de producción menos contaminantes y principios de ecoeficiencia. También considera necesario instar a los países, las organizaciones internacionales y las empresas a que compartan información sobre la aplicación y la eficacia de las políticas adoptadas por los gobiernos y el sector privado con vistas a promover la demanda de tecnología e innovaciones encaminadas a modificar los métodos de producción, incluso mediante el aumento de la eficiencia en el aprovechamiento de la energía y los recursos naturaleza y en la reducción de la contaminación y los desechos. *Ibidem*.

⁵⁰⁵ Por este motivo, la Comisión alienta a los gobiernos, al sector privado y a la industria a que promuevan, faciliten y financien, según proceda, el acceso a tecnologías ecológicamente racionales y a los conocimientos conexos y su transferencia, en particular a los países en desarrollo, en condiciones favorables, incluso concesionarias o preferenciales, establecidas de común acuerdo, así como la cooperación en materia de tecnología, teniendo en cuenta la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual y las necesidades especiales de los países en desarrollo en la aplicación de la Agenda 21. *Ididem*.

modelo para la transferencia de tecnológica, principalmente, los artículos 202 y 203, así como los artículos 266 y 267 de la Convención. El artículo 202 tiene en cuenta las necesidades particulares de los países en vías de desarrollo en relación con la protección ambiental del medio marino⁵⁰⁶ (artículo 192) y obliga a los Estados Parte a asistir a los países en vías de desarrollo en cuestiones científicas y técnicas. La Convención incluye no sólo la preparación y el aprendizaje del personal técnico y científico, la investigación científica, la recopilación de datos científicos y técnicos y otros programas, sino también la asistencia específica proporcionando las facilidades, el equipo necesario y preparando su capacidad para manufacturar este equipo. El artículo 266 prevé una obligación general de transferencia de tecnología marina, también para finalidades de protección del medio ambiente marino. El desarrollo y la transferencia de tecnología apropiada deben realizarse en condiciones justas y razonables. En este sentido, los Estados deberán proporcionar condiciones legales y económicas favorables para el beneficio de todas las partes sobre la base de la equidad. El artículo siguiente, el 267, asegura *inter alia* los derechos y las obligaciones de los beneficiarios y los donantes de la tecnología marina⁵⁰⁷.

El artículo 10.a) del Protocolo de Montreal prevé la transferencia de tecnología a favor de los Estados en vías de desarrollo. En consecuencia, cada Estado Parte debe adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los Estados en vías de desarrollo los materiales y la tecnología disponibles y respetuosos con el medio ambiente y asegurarse que la transferencia se produce en las mejores y justas condiciones.

La Convención sobre cambio climático de 1992 también contempla la transferencia tecnológica. La obligación de los Estados desarrollados para efectuar esta transferencia de tecnología a los Estados en vías de desarrollo para lograr la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales, prevista en su artículo 4, párrafo 5 es mucho más amplio que en el Protocolo de Montreal. En relación con la transferencia tecnológica, el Protocolo de Montreal establece que

⁵⁰⁶ Vid. WOLFRUM, R., "The protection of the marine Environment after the Rio Conference: Progress or Stalemate?", en BEYERLIN, U., *et al.* (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, 1995, pp. 1003 y ss.; y BEYERLIN, U., "New Developments in the Protection of the Marine Environment: Potential Effects of the Rio Process", en *ZaöRV*, n.º. 55, 1995, pp. 544 y ss.

⁵⁰⁷ En el ámbito de las aguas internacionales, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial patrocinó, en el 2001, el proyecto "Reducción del impacto ambiental derivado de la pesca del camarón tropical con redes de arrastre mediante la introducción de tecnologías para reducir las capturas incidentales y un nuevo sistema de ordenación", con un coste de 9,22 millones de dólares y en Europa y Asia Central patrocinó el proyecto sobre el "Control de eutrofización y sustancias peligrosas y medidas afines para la rehabilitación del ecosistema del Mar Negro", con un coste de 8,29 millones de dólares. Vid. FMAM, *Informe Anual 2001*, en www.webgef.org.

los Estados Parte deben adoptar todas las medidas a su alcance para asegurar la transferencia tecnológica, mientras que la Convención sobre cambio climático establece que los Estados desarrollados y los demás Estados listados en el Anexo II deben adoptar todas las medidas necesarias para promover, facilitar y financiar de forma apropiada⁵⁰⁸. Sin embargo, no se hace ninguna mención a condiciones más favorables y justas, como se refiere el artículo 10.a.b) del Protocolo de Montreal. El Protocolo de Kioto a la Convención sobre cambio climático de 1997 enfatiza la importancia de la transferencia tecnológica cuando prevé que todas las Partes deben cooperar en la promoción, aplicación y difusión de modalidades eficaces para el desarrollo, y en la adopción de las medidas necesarias para la promoción, asistencia y financiación de la transferencia o acceso a tecnología ambientalmente respetuosa, a prácticas y procesos pertinentes para el cambio climático, en particular para los países en vías de desarrollo, incluyendo la formulación de políticas y programas para la transferencia efectiva de tecnología respetuosa con el medio ambiente⁵⁰⁹.

Por ejemplo, en el ámbito del régimen sobre el cambio climático, la UE ha patrocinado diferentes proyectos, entre ellos, el proyecto ALURE, sobre la utilización óptima de energía en América Latina. Este proyecto es un programa de cooperación entre la UE y los países latinoamericanos con la finalidad de asistir al sector energético, mejorando los recursos tecnológicos para contribuir a la mejora económica y a la reducción de los impactos ambientales⁵¹⁰. También, el Fondo

⁵⁰⁸ Sobre esta cuestión consultar a SHUKLA, P. R., "Justice, Equity and Efficiency in Climate Change: A Developing Country Perspective", en TÓTH, F. L., *Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change*, Earthscan, Londres, 1999, pp. 145 y ss.; y también, BHASKAR, V., "Distributive Justice and the Control of Global Warming", en BHASKAR, V., GLYN, A. (eds.), *The North, the South and the Environment – Ecological Constraints and the Global Environment*, Earthscan, Londres, 1995, pp. 102 y ss.

⁵⁰⁹ Vid. artículo 10.c) del Protocolo de Kioto, de 11 de diciembre de 1997 y Decisión 1/CP.3/Anexo, UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its Third Session*, Kioto, 1-11 de diciembre de 1997, UN-Doc. UNCTAD/DST/9 (1996). En este sentido, el Protocolo de Kioto adopta una posición distinta a la Convención de Cambio Climático. Mientras en la Convención, sólo los Estados desarrollados tienen obligaciones de transferir la tecnología, en el Protocolo todos los países deben cooperar en este sentido, implicando, necesariamente, a los países en vías de desarrollo en el desarrollo de sus respectivos sistemas de protección de los derechos de propiedad intelectual. También es importante destacar que la Conferencia de las Partes del 2001 decidió establecer un Grupo de Trabajo en la aplicación de la transferencia tecnológica. Vid. Decisión 4/CP.7, Development and Transfer of Technologies, UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session*, Marrakesh, 29 octubre al 10 de noviembre de 2001, UN-Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1.

⁵¹⁰ Los proyectos de transferencia de recursos tecnológicos llevados a cabo por la UE en el ámbito del cambio climático pueden consultarse en COMISIÓN EUROPEA, "Third Communication from the European Community under the Un Framework Convention on Climate Change", de 30 de noviembre de 2001, Bruselas, 20 de diciembre de 2001, SEC(2001)2053. Para consultar los proyectos realizados en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático y el Protocolo de Kioto, vid. <http://ttclear.unfccc.int> y <http://cdm.unfccc.int>. El proyecto ALURE, con una asignación presupuestada de 50 millones de euros, se inició en 1998 y finalizó en 2002. Para más información sobre el proyecto: www.alure.net. También, el "Programa para Suráfrica de conservación regional de energía de biomasa" mediante el cual la UE patrocina la aplicación y el incremento de la eficiencia de la energía

para el Medio Ambiente Mundial ha patrocinado la transferencia de recursos tecnológicos, por ejemplo, el proyecto denominado “Planificación caribeña para la adaptación al Cambio Climático Global: establecimiento del nivel del mar y la Red de Observación Climática”, con el fin de apoyar a doce países caribeños a hacer frente a los impactos potenciales del cambio climático mediante la adaptación tecnológica de estos países⁵¹¹.

Las disposiciones de la Convención sobre diversidad biológica de 1992, en cambio, son diferentes. Y es que el interés de las naciones industrializadas en el marco de esta Convención en relación con la utilización de material genético de los Estados en vías de desarrollo era mucho más importante que la preservación de la biodiversidad⁵¹². Las disposiciones contenidas en la Convención sobre cambio climático de 1992, desde la perspectiva de los países desarrollados, se dirigen a objetivos de política ambiental. En la Convención sobre diversidad biológica, las disposiciones relativas a la transferencia de tecnología a naciones en vías de desarrollo son más detalladas que en la Convención sobre cambio climático⁵¹³. De entre estas disposiciones sobre transferencia tecnológica debe distinguirse entre tecnologías que asisten en la preservación y uso sostenible de la diversidad

de biomasa a través de la transferencia de tecnología y en beneficio de las pequeñas industrias de Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Suráfrica y Zimbawe; el período de ejecución del proyecto fue del 1998 a 2001 y con un presupuesto de 1,6 millones de euros. Y el “Programa Regional Solar”, patrocinado por la UE en el oeste de África con el objetivo de establecer el abastecimiento y el bombeo solar en la zona sahariana; el periodo de ejecución fue de 1989 al 1997 y con una asignación presupuestaria de 64 millones de euros a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo.

⁵¹¹ El período de ejecución del proyecto fue del 2001 a 2002. Vid. IPCC SR, “Technology Transfer-Methodological and Technological Issues in Technology Transfer”, IPCC, 2000 y <http://www.grida.no/climate/ipcc/tectran/348.htm> y <http://ttclear.unfccc.int>. Y patrocinó también el “Proyecto de Desarrollo de los Recursos Renovables de India” con el fin de mejorar el funcionamiento de los mercados comerciales del aire y de las tecnologías hidráulicas y solares; el período de ejecución del proyecto fue del 1998 a 2001. Vid. <http://www.climatetech.net/pdf/Ctifull.pdf>, <http://www.grida.no/climate/ipcc/tectran/350.htm> y <http://ttclear.unfccc.int>.

⁵¹² Por este motivo, estas motivaciones de transferencia tecnológica no tienen un fin en sí mismo altruista, sino que en ocasiones se utiliza como moneda de cambio atractiva para los Estados en vías de desarrollo. Vid. WOLFRUM, R., “The Convention on the Protection of Biological Diversity: Using State Jurisdiction as a Means of Enforcing Compliance”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means*, Berlín, 1996, pp. 373 y ss.

⁵¹³ La Convención distingue entre tecnologías que asisten en la preservación y uso sostenible de la diversidad biológica y las tecnologías sobre la utilización de recursos genéticos de los países en vías de desarrollo. El artículo 16.2 se refiere a la transferencia de tecnología de los Estados Parte en beneficio de los Estados en vías de desarrollo, para el mantenimiento y uso sostenible de la diversidad biológica. Mientras que este párrafo dispone que deberá facilitarse o proveerse en las condiciones más justas y favorables, el artículo 16.3 establece que los Estados Parte deben adoptar medidas políticas, legislativas y administrativas a favor de los países en vías de desarrollo que posean recursos genéticos para acceder y transferir la tecnología. El artículo 16.2 establece que el acceso y la transferencia de tecnología debe realizarse bajo determinadas condiciones que aseguren el respeto y la protección de las patentes y de otros derechos de propiedad intelectual. El párrafo 5 del artículo 16 establece, especialmente, que las naciones industrializadas deben cooperar con las naciones en vías de desarrollo de manera que los derechos de propiedad no sean sacrificados en la consecución de los objetivos convencionales.

biológica y aquellas tecnologías dirigidas a la utilización de recursos genéticos situados en los países en vías de desarrollo.

El artículo 16.2 hace referencia a aquella transferencia de tecnología de los Estados Partes en beneficio de países en desarrollo para el mantenimiento y uso sostenible de la diversidad biológica y establece que los Estados deberán proporcionar o facilitar esta transferencia tecnológica, en condiciones justas y favorables, incluyendo concesiones y tratos preferenciales mutuamente acordados⁵¹⁴; pero el apartado 3 del mismo artículo requiere que los Estados Parte adopten medidas legislativas, administrativas y políticas a favor de los países en vías de desarrollo que posean recursos genéticos, para procurar su acceso y la transferencia de tecnología que permita hacer uso de estos recursos sobre la base de un acuerdo mutuo⁵¹⁵. Tanto el acceso, como la transferencia, según esta disposición, deben realizarse en condiciones que reconozcan y procuren la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual⁵¹⁶. Además, el artículo 16.5 prevé que los Estados desarrollados deben cooperar con los países en vías de desarrollo de manera que estos derechos de propiedad intelectual no supongan una carga para los Estados en vías de desarrollo en el cumplimiento de los objetivos del Convenio⁵¹⁷.

La Convención de lucha contra la desertificación de 1994 detalla las clases de tecnologías que pueden constituir objeto de la transferencia, adquisición, adaptación o desarrollo en el contexto de la aplicación de las disposiciones convencionales. Esto implica que la tecnología no sólo deberá ser respetuosa con el medio ambiente, sino también económicamente viable, socialmente aceptable y ser lo suficientemente relevante para, por una parte, hacer frente a la desertificación y por otra, contribuir a la consecución del desarrollo sostenible⁵¹⁸.

⁵¹⁴ Sobre el trato preferencial, *vid.* VERWEY, D. W., “The Principle of Preferential Treatment for Developing Countries”, en *Indian Journal of International Law*, n.º. 23, 1983, pp. 343 y ss.

⁵¹⁵ Sobre esta cuestión, CHANDLER, M., “The Biodiversity Convention: Selected Issues of Interest to the International Lawyer”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1993, n.º. 4, pp. 141 y ss.

⁵¹⁶ Esta disposición pretende dejar claro que la protección de los derechos de propiedad intelectual no puede ser un obstáculo insobornable para la transferencia tecnológica.

⁵¹⁷ En este ámbito, por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente mundial ha patrocinado, en el 2001, los siguientes proyectos de transferencia tecnológica: en América Latina y el Caribe, “Conservación y uso sostenible del sistema mesoamericano de la barrera de arrecifes”, con una asignación de 17,78 de dólares; en Burkina Faso, “Ordenación de los ecosistemas naturales”, con un coste total de 23,68 millones de dólares; en Chile, “Ordenación de los recursos hídricos y la biodiversidad”, con un coste total de 320,33 millones de dólares; en China, “Proyecto de desarrollo forestal sostenible”, con un coste total de 62,50 millones de dólares; en Sri Lanka, “Conservación de la fauna y flora silvestres y ordenación de las zonas protegidas”, con un coste total de 34,70 millones de dólares; o también en Nigeria, “Microcuencas hidrográficas y ordenación ambiental”, con un coste total de 115,35 millones de dólares. *Vid.* FMAM, *Informe Anual 2001*, en www.webgef.org.

⁵¹⁸ *Vid.* artículo 18.1 de la Convención de lucha contra la desertificación, de 1994.

Las convenciones más recientes en materia ambiental que incluyen estas cláusulas de transferencia tecnológica no están exentas de conflicto entre países desarrollados y los países en vías de desarrollo, en tanto que no se ha logrado que esta cláusula se configure como una obligación jurídicamente vinculante.

2. La transferencia de recursos financieros

Aparte de los mecanismos de refuerzo o de los mecanismos de transferencia tecnológica, se prevé la posibilidad de efectuar una transferencia financiera para cubrir los costes o déficits de la aplicación y el cumplimiento de determinadas disposiciones convencionales⁵¹⁹. La asistencia financiera es necesaria para la eliminación efectiva de los déficits que origina el cumplimiento de los objetivos convencionales⁵²⁰. Por este motivo, durante la negociación de un tratado internacional relativo a la protección ambiental, los países en vías de desarrollo

⁵¹⁹ Sobre esta cuestión, *vid.* SHUPPERT, S., "Economic Incentives as Control Measures", en MORRISON, F., WOLFRUM, R., (eds.), *International Regional and National Environmental Law*, *cit. supra*, pp. 861 y ss. También, SAND, P. H., "International Economic Instruments for Sustainable Development: Sticks, Carrots and Games", en *Indian Journal of International Law*, n.º. 36, 1996, pp. 1 y ss.; y PIGRAU SOLÉ, A., *El principio de igualdad de participación de los países en desarrollo en las relaciones económicas internacionales*, Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona, 1991.

⁵²⁰ Puede observarse que la Conferencia de Toronto de 1988 incluyó, entre sus recomendaciones para la realización de acciones por parte de los gobiernos, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales relevantes y organismos no gubernamentales, el establecimiento de un Fondo Mundial de la Atmósfera. *Vid.* Proceedings on the Conference on the Changing Atmosphere. Implications for Global Security, Toronto, del 27 al 30 de junio de 1988, en U.N. Doc. A/C.2/43.2. También la Declaración de 1989 de la VI Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en Latinoamérica, por ejemplo, señaló lo siguiente: "...Los organismos internacionales de financiación deberían asegurar, mediante el establecimiento de servicios institucionales específicos, la disponibilidad de recursos adicionales suficientes, en condiciones muy favorables, para financiar proyectos de protección del medio ambiente en los países en desarrollo. Al asignar recursos para esos efectos, no deben imponerse condiciones que, en la práctica, den como resultado la reducción de los recursos disponibles para la protección del medio ambiente", *cit. supra*. También en la Declaración de la Conferencia Ministerial sobre Contaminación Atmosférica y Cambio Climático, de Noordwijk, se hizo referencia a la provisión de asistencia técnica, además de los arreglos financieros, para los países en desarrollo, *cit. supra*. En la Declaración de la Conferencia de Tokio, *cit. supra*, los arreglos financieros estuvieron vinculados con el tema del desarrollo sostenible en general. En la Conferencia de Noordwijk, *cit. supra*, se incluyó tres recomendaciones sobre arreglos financieros. Una fue dirigida a las instituciones existentes para el desarrollo, tales como los bancos multilaterales de desarrollo, los programas de asistencia bilateral y las organizaciones de las Naciones Unidas involucradas. Otra recomendación trató la cuestión de la movilización de los recursos adicionales para tratar el cambio climático, mientras que una tercera delineó algunas actividades iniciales que requerían ser financiadas, particularmente aquéllas relativas a la asistencia a los países en desarrollo para hacer frente a los problemas de cambio climático, protección forestal y materias relacionadas. Algunos de los temas referidos en las dos declaraciones precedentes fueron reiterados más tarde en la Declaración de la Segunda Conferencia Mundial del Clima, que fue convocada en Ginebra, del 29 de octubre al 7 de noviembre de 1990, en U.N. Doc. A/45/696/Add. 1. En esta Declaración se hace especial hincapié en los arreglos y mecanismos financieros, de manera que quedaba claro que el concepto de desarrollo sostenible iba a depender en gran parte del éxito que tuviera la comunidad internacional en acordar el establecimiento de arreglos viables sobre los mecanismos financieros. El Capítulo 33 de la Agenda 21, titulado "Recursos y Mecanismos financieros", refleja el enfoque que fue finalmente adoptado en esta materia.

demandan la transferencia financiera como condición indispensable para la asunción de nuevas obligaciones internacional en materia de medio ambiente⁵²¹. Evidentemente, la necesidad de incluir estas disposiciones sobre transferencia financiera en los tratados internacionales ambientales surge como consecuencia del reconocimiento de los costos económicos que genera la aplicación de un determinado tratado internacional de protección ambiental y que las economías de determinados países no son capaces de soportar⁵²².

La asistencia financiera se regula a través de diferentes modalidades en los tratados y resoluciones internacionales relativas al medio ambiente, incluidos algunos en los que no existen mecanismos de control del cumplimiento. La novedad, según P. M. DUPUY, es que existe una correlación entre el sistema de control de los tratados internacionales de medio ambiente en los que operan y la nueva estructura creada para la financiación de operaciones de protección del medio ambiente⁵²³.

Las bases establecidas para la acción parten del establecimiento de las prioridades principales y absolutas de los países en desarrollo, es decir, el crecimiento económico, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, que son a su vez esenciales para lograr los objetivos nacionales y mundiales de sostenibilidad. El establecimiento de condiciones económicas, tanto nacionales como internacionales, que estimulen el libre intercambio y el acceso a los mercados puede contribuir a que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, beneficiando así a todos los países y, en especial, a los países en vías de desarrollo.

Los objetivos fijados por la Agenda 21 al respecto son: adoptar medidas relativas a los recursos financieros y los mecanismos de financiación para la ejecución de la Agenda 21; proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales que al mismo tiempo sean suficientes y previsibles; y tratar de lograr la utilización plena y el mejoramiento cualitativo constante de los mecanismos de financiación. Para los países en desarrollo, particularmente de los menos adelantados, la

⁵²¹ En este sentido, algún autor se ha referido a que la “financiación puede lubricar el proceso de diplomacia internacional”. Vid. JORDAN, A., WERKSMAN, J., “Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, n.º. 3, 1994, p. 81.

⁵²² Por este motivo, los países en vías de desarrollo demandan, durante el proceso negociador de un tratado, la asistencia financiera para poder hacer frente a los problemas ambientales globales. En realidad, la cuestión central no es tanto la previsión de la transferencia financiera, sino como se efectúa la transferencia y en qué condiciones. Sobre esta cuestión, JORDAN, A., WERKSMAN, J., “Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment”, en *Review of European Community & international environmental law (RECIEL)*, n.º. 3, 1994, pp. 81-82.

⁵²³ Vid. DUPUY, P. M., “Où en est le droit international de l’environnement à la fin du siècle?”, en *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, n.º. 4/1997, pp. 899 y ss.

asistencia oficial para el desarrollo es una fuente importante de financiación externa. Por este motivo, la Agenda 21 prevé los siguientes recursos de financiación: fondos u otros recursos como los bancos y fondos multilaterales de desarrollo⁵²⁴; el fomento de una participación universal; el apoyo de los organismos especializados, demás órganos de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales a los gobiernos en la ejecución de la Agenda 21; instituciones multilaterales de aumento de la capacidad y de cooperación técnica⁵²⁵; programas de asistencia bilateral; alivio de la carga de la deuda⁵²⁶ y fondos privados⁵²⁷. También otra posibilidad de financiación es a través del fomento de la movilización de mayores niveles de inversión extranjera directa y de transferencias de tecnologías mediante políticas nacionales que promovieran la inversión, y mediante empresas conjuntas y otros mecanismos. Esta financiación puede constituirse por mecanismos para generar nuevos recursos financieros públicos y privados, en particular: diversas maneras de aliviar la carga de la deuda, aparte de la deuda oficial o del Club de París, incluido un mayor uso de canjes de deuda⁵²⁸; el uso de incentivos y mecanismos económicos y fiscales; la viabilidad

⁵²⁴ Entre ellos la Asociación Internacional de Fomento, los Bancos regionales y subregionales de desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para Medio Ambiente, cuyos fondos adicionales a título de donación y en condiciones de favor están destinados a lograr beneficios para el medio ambiente mundial, debería cubrir los costes adicionales acordados en las actividades pertinentes dentro del marco de la Agenda 21, particularmente para los países en desarrollo. Vid. JORDAN, A., WERKSMAN, J., "Financing Global Environmental Protection", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan Publications, Londres, 1996, pp. 247-255.

⁵²⁵ Según la Agenda 21, deberían proporcionarse los recursos financieros necesarios al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para que se use su red de oficinas exteriores y su amplio mandato y experiencia en la esfera de la cooperación técnica con el fin de facilitar el aumento de la capacidad en el plano nacional, aprovechando, plenamente, los conocimientos de los organismos especializados y demás órganos de las Naciones Unidas en sus respectivas esferas de competencia, particularmente, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo.

⁵²⁶ La Agenda 21 hace referencia a lograr soluciones duraderas a los problemas de la deuda de los países en desarrollo de bajos y medianos ingresos para brindarles los medios necesarios para un desarrollo sostenible y a la necesidad de mantener en examen las medidas que atendieran a los persistentes problemas de deuda de los países con bajos y medios ingresos.

⁵²⁷ La Agenda 21 propone el aumento de las contribuciones voluntarias por conductos no gubernamentales.

⁵²⁸ El "Plan de Aplicación de Johannesburgo" también hace referencia, en su párrafo 89, a la necesidad de reducir la carga insostenible de la deuda de los países en desarrollo, aplicando, por ejemplo, medidas de alivio de la carga de la deuda y, cuando proceda, de condonación de la deuda, así como otros mecanismos innovadores encaminados a abordar con amplitud los problemas de la deuda de los países en desarrollo, en particular los más pobres y los más endeudados. En consecuencia, se establece la necesidad de considerar medidas de mitigación de la deuda, incluso en los clubes de París y de Londres y otros foros pertinentes, a fin de contribuir a hacer sostenible la deuda y facilitar el desarrollo sostenible, reconociendo al mismo tiempo que los deudores y acreedores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones insostenibles en materia de deuda, y que el alivio de la carga de la deuda externa puede desempeñar una función clave en la liberación de recursos que podrán entonces destinarse a actividades compatibles con el logro de un crecimiento y desarrollo sostenibles.

de permisos negociables; nuevos mecanismos para recaudar fondos y contribuciones voluntarias por vías privadas, entre ellas las organizaciones no gubernamentales; y la reasignación de recursos dedicados actualmente a fines militares.

La Agenda 21 entiende que con el fin de lograr la sostenibilidad es importante, particularmente, para los países en desarrollo, disponer de un clima económico internacional y nacional favorable que conduzca a un crecimiento y desarrollo económico sostenido.

El establecimiento de una obligación legal particular para los Estados Partes para la transferencia financiera requiere normas precisas para cubrir las necesidades financieras y extender estas obligaciones a los países donantes. La transferencia financiera debe establecerse en normas jurídicas precisas para permitir la transferencia efectiva y la consecuente participación de los Estados en vías de desarrollo para poder afrontar los problemas ambientales. Las disposiciones convencionales relativas a los recursos y mecanismos financieros prevén distintas opciones en función de las Partes en el tratado, del objeto de protección ambiental, de la complejidad de cumplimiento, etc. Las posibilidades a través de la cual se establece la transferencia financiera, con subvenciones e incentivos, son: el establecimiento de fondos financieros específicos para determinados tratados medioambientales⁵²⁹ o la creación de un fondo financiero de carácter transversal que opere a la vez en varios convenios medioambientales⁵³⁰.

Respecto a la primera modalidad, es decir, la creación de fondos para determinados tratados medioambientales, la transferencia financiera se dirige a cubrir los costes incrementales que genera la aplicación de las disposiciones de un

También se considera importante el incremento del uso de concesiones a los países más pobres y vulnerables en materia de deuda. Se alienta, asimismo, a los países a elaborar estrategias nacionales amplias para supervisar y administrar sus pasivos externos, como elementos clave para reducir la vulnerabilidad nacional. *Vid.* Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre 2002, *cit. supra*, pp. 4-5. También, la Resolución sobre la crisis de la deuda externa y el desarrollo, UN-Doc. A/Res/58/203, de 4 de febrero de 2004. Según está Resolución, la deuda de los países pobres en desarrollo constituye uno de los múltiples elementos que afectan negativamente a sus esfuerzos en pro del desarrollo sostenible y repercute en el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, limitando gravemente sus esfuerzos en pro de un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible.

⁵²⁹ En general sobre estos fondos, *vid.* SAND, P. H., "Trusts for the Earth: New International Financial Mechanisms for Sustainable Development", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, *op. cit.*, pp. 167-184.

⁵³⁰ Este es el caso del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), analizado en el Capítulo IV, que se dedica la financiación de proyectos y actividades de los países en vías de desarrollo relativos al cambio climático, la biodiversidad, aguas internacionales, protección de la capa de ozono, la degradación de los suelos, los contaminantes orgánicos persistentes, la seguridad de la biotecnología y la creación de capacidad. *Vid.* BOISSON DE CHAZOURNES, L., "Le fonds pour l'environnement mondial: recherche et conquête de son identité", en *AFDI*, n.º. 41, 1995, pp. 612 y ss.; y EHRMANN, M., "Die Globale Umweltfazität (GEF)", en *ZaöRV*, n.º. 57, 1997, pp. 565 y ss.

determinado tratado internacional de protección ambiental para determinados países. Por ejemplo, las disposiciones contenidas en el Protocolo de Montreal. En su artículo 10.6 del Protocolo de Montreal se refiere a la necesidad de establecer un Fondo Multilateral financiado por las contribuciones de las Partes que no operan a través del artículo 5.1. De forma similar, el artículo 4.3 de la Convención sobre cambio climático y el artículo 20, párrafo de la Convención sobre diversidad biológica establecen que los Estados Parte desarrollados deben proporcionar esta asistencia. También, el artículo 20.2 de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África impone una obligación jurídica a los países industrializados. El artículo 28 del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, del 2000, prevé el mecanismo financiero y los recursos financieros para la aplicación del Protocolo. Estos recursos financiero, de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo, las Partes tendrán en cuenta las necesidades de las Partes que son países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados y de los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como de las Partes que son países con economías en transición, en sus esfuerzos por determinar y satisfacer sus requisitos de creación de capacidad para la aplicación del Protocolo. También, el artículo 15 de la Convención de la UNESCO para la protección del Patrimonio cultural y natural del mundo, por ejemplo, prevé la creación de un fondo para la protección del Patrimonio cultural y natural mundial de valor universal excepcional, denominado “el Fondo del Patrimonio Mundial”.

Otro ejemplo lo constituye el Fondo para la conservación de humedales establecido por la Conferencia de las Partes del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas de 1971⁵³¹.

También, en el artículo 203 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 que llama a “... la asignación de fondos apropiados” para los países en desarrollo como parte de un trato preferencial acordado para ellos bajo la Convención. También el artículo 7 de la Convención de Asistencia de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, de 26 de septiembre de 1986, que trata, específicamente, la cuestión del desembolso de recursos para la asistencia en caso de accidente nuclear y el artículo 22, párrafo e) y f) de la Convención para la

⁵³¹ El fondo no está previsto en el Convenio, pero fue creado mediante la Resolución C.4.3, adoptada por la Conferencia de las Partes, celebrada en 1990, en Montreux. En el sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrada en Brisbane, del 19 al 27 de marzo de 1996, fue redeterminado como “*Ramsar Small Grants Fund*”. Vid. el informe de la Conferencia de las Partes, Doc. INFO 6.25, párrafos 219-220, Resolución VI.6.

protección del Patrimonio cultural y natural mundial, de 1972, que dispone el otorgamiento de préstamos con intereses bajos o sin intereses, o subsidios no pagaderos. En los tratados internacionales ambientales, la necesidad de tratar más concretamente la cuestión de los arreglos financieros ha recibido más atención. El esfuerzo está dirigido a convencer la Sociedad Internacional de la necesidad de establecer un fondo ambiental internacional, como el establecido bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional para los casos de daños derivados de la contaminación por hidrocarburos⁵³².

Anteriormente, al establecimiento de un Fondo Multilateral en el ámbito del Protocolo de Montreal, las disposiciones de asistencia eran mínimas. La enmienda del artículo 10 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁵³³, supuso la creación de un mecanismo financiero a favor de los Estados en vías de desarrollo⁵³⁴.

Y el Mecanismo Mundial creado por el artículo 21.4 de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África de 1994⁵³⁵ o los tres fondos específicos creados en el régimen internacional sobre el cambio climático⁵³⁶. Los recursos de estos fondos convencionales están constituidos por: contribuciones

⁵³² *Vid.* El Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación marina por hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969 y la Resolución sobre el establecimiento de un Fondo Internacional de Compensación por daños causados por la contaminación por hidrocarburos, de enero de 1970, *vid.* 9 *ILM* 1974, p. 66.

⁵³³ El mecanismo financiero del artículo 10 fue, provisionalmente, introducido por las enmiendas adoptadas en la Segunda Reunión de las Partes en Londres, el 29 de julio de 1990. *Vid. Decision II/8*, UNEP/OzL/Pro.2/3 y fue finalmente adoptado en la Cuarta Reunión de las Partes, celebrada del 19 al 21 de noviembre de 1992, en Copenhague, UNEP/OzL.Pro.4/15. Según el Informe de la Decimotercera Reunión de las Partes del Protocolo y la presentación del presidente del Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal valoran muy positivamente la labor del Fondo en la promoción y facilitación del cumplimiento. *Vid.* UNEP/OzL.Pro.13/7, pp. 36 y ss.

⁵³⁴ De acuerdo con el artículo 5.1 del Protocolo. También se incluyen obligaciones financieras en el artículo 4.3 de la Convención sobre cambio climático de 1992; los artículos 20 y ss. de la Convención sobre diversidad biológica de 1992, así como los artículos 20 y ss. de la Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, París, 17 de junio 1994 (33 *ILM* 1328, 1994).

⁵³⁵ El Mecanismo mundial fue creado por la Decisión 24/CP.1 de la Conferencia de las Partes celebrada en Roma, del 29 de septiembre al 10 de octubre de 1997. En el anexo de dicha Decisión se regulan las funciones que ha de cumplir y también se establece en esta Decisión que operará en el seno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, pero con identidad separada (*vid.* Doc. ICCD/COP (1)/11/Add.1, pp. 70-77).

⁵³⁶ La séptima reunión de la Conferencia de las Partes creó un Fondo especial sobre el cambio climático, previsto en el artículo 11 de la Convención para financiar las actividades, programas y medidas en las áreas establecidas en el párrafo 2 de la Decisión 7/CP.7; un Fondo para los países menos desarrollados, para ayudar a la financiación del programa de trabajo para estos Estados (párrafo 6 de la Decisión 7/CP.7); y un Fondo de adaptación para financiar programas y proyectos de adaptación de los países en vías de desarrollo que son parte del protocolo y creado por la Decisión 10/CP.7. El texto de todas estas Decisiones puede consultarse en el doc. UNFCCC/CP/2001/13/Add.1, de 21 de enero de 2002.

obligatorias y contribuciones voluntarias de los Estados Parte en un determinado tratado; por aportaciones, donaciones o legados que puedan hacer otros Estados.

La segunda modalidad de fondos a la que se hacía referencia es la de los fondos financieros de carácter transversal, que operan a la vez en varios convenios medioambientales. Este es el caso, por ejemplo, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, analizado desde su perspectiva institucional en el Capítulo III y que fue creado por la Decisión de 14 de mayo de 1991 del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, como un programa experimental de tres años para financiar proyectos y actividades de protección del medio ambiente mundial en cuatro áreas principales: cambio climático, biodiversidad, reducción de la capa de ozono y contaminación de aguas internacionales⁵³⁷. Por el momento, el Fondo financia actividades y proyectos para la aplicación de, entre otros tratados, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático⁵³⁸, el Convenio sobre la diversidad biológica⁵³⁹ y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁵⁴⁰.

Sin reiterar lo ya expuesto en el Capítulo III, los Estados miembros proporcionan financiación en forma de ayudas y arreglos basados en la co-

⁵³⁷ Sobre la actividad operacional del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, *vid.* FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL, *L'Stratégie Opérationnelle du Fonds pour l'Environnement Mondial*, Washington, 1996, pp. 8 y ss.

⁵³⁸ A pesar de que el artículo 11 de la Convención prevé a creación de un Mecanismo financiero, el artículo 21.3 de la Convención establece que, a título provisional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial será la entidad internacional encargada del funcionamiento del mecanismo financiero.

⁵³⁹ El artículo 21 también prevé el establecimiento de un Mecanismo financiero, pero de conformidad con el artículo 39, el Fondo para el Medio Ambiente será, a título provisional, la estructura institucional para la ayuda financiera.

⁵⁴⁰ El Fondo Multilateral para la capa de ozono fue creado por el nuevo artículo 10, tras la enmienda de Londres de 1990 y está en funcionamiento y sus actuaciones son complementarias a las del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Las Partes en el Protocolo, cuyo nivel de producción o consumo de sustancias nocivas para el ozono es demasiado elevado para recibir ayuda del fondo específico del ozono, pueden recibir financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, si cumplen los requisitos establecidos. En los diferentes informes del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal, los representantes de la Secretaría del Fondo Multilateral, de la Secretaría del Fondo para el Medio Ambiente y de los organismos de ejecución (PNUD, ONUDI, Banco Mundial) del Fondo Multilateral sobre las actividades de sus organizaciones en los países que reciben ayuda, informan al Comité sobre los adelantos en las actividades dirigidas a prestar asistencia a las Partes en la aplicación del Protocolo. Por ejemplo, en el Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 22ª Reunión, de 1999, los representantes del FMAM se refirieron especialmente a un estudio global que se preparó junto con la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA sobre las tendencias de producción y consumo de las sustancias destructoras del ozono para evaluar la repercusión de los proyectos que reciben financiación del FMAM en la asistencia que prestan a los países con economías en transición para cumplir con el Protocolo. Los objetivos principales del estudio fueron: determinar los adelantos que se habían realizado hasta la fecha, así como los problemas pendientes; eliminar las lagunas de datos pendientes; y aclarar los futuros niveles de base en la conclusión del proceso de eliminación. El representante del PNUD, por ejemplo, informó al Comité que estaba ejecutando proyectos de fortalecimiento institucional en 22

financiación⁵⁴¹. Los fondos se destinan a cubrir los costes incrementales resultantes de la diferencia entre los costes domésticos y los beneficios domésticos generados por la aplicación de proyectos y/o actividades ambientales. Por lo tanto, el Fondo no otorga apoyo financiero a aquellos proyectos que el Estado beneficiario pueda, perfectamente, financiar mediante sus propios recursos. Solamente se procederá a la financiación cuando: una operación determinada no pueda llevarse a cabo sin la intervención del Fondo; el desarrollo regular de los mecanismos de ayuda financiera no sean suficientes; y cuando la financiación otorgada por el Fondo permita generar beneficios ambientales adicionales de carácter global, que no se generarían solamente con la financiación existente.

En todo caso, la financiación percibida por el Fondo tiene mucha importancia, en el sentido que contribuye a la aplicación y cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por Estados, que en función de sus recursos y capacidades, no podrían lograr los objetivos asumidos internacionalmente. Con esta actividad, el Fondo desarrolla una función muy importante, a saber, contribuye a la seguridad ambiental global mediante la integración del medio ambiente global en el desarrollo nacional, promocionando la transferencia de conocimientos y de tecnología ambiental y aumentando la capacidad de los países en vías de desarrollo en la protección del medio ambiente global⁵⁴².

D) Mecanismos de orientación del cumplimiento

La gestión activa del cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental comprende no sólo mecanismos asistenciales en sentido estricto, sino también mecanismos de promoción e incentivo del cumplimiento. Estos mecanismos se dirigen a facilitar la actividad del Estado mediante diversos instrumentos: los estándares, las directrices, recomendaciones y programas de acción y los *memoranda* de entendimiento. Todos ellos ayudan a determinar y orientar el sentido exacto de las normas jurídicas internacionales susceptibles de ser aplicadas y cumplidas por los Estados.

países, de los cuales cuatro se estaban realizando en países de gran envergadura con altos niveles de SDO. Vid. UNEP/OzL.Pro/ImpCom/22/4, de 18 de junio de 1999, pp. 1-14.

⁵⁴¹ El Banco Mundial prefiere la financiación a través de las ayudas. Vid. BANCO MUNDIAL, *Documents concerning the Establishment of the Global Environment Facility*, 30 *ILM* (1991), pp. 1749-1750. También, SHIHATA, I. F. I., "Implementation, Enforcement and Compliance with International Environmental Agreements – Practical Suggestions in Light of World Bank's Experience", en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 9, 1996, pp. 48-50.

⁵⁴² Es decir, la asistencia tradicional se convierte en una nueva asistencia de carácter cooperativo. Vid. VAN PRAAG, N., *Introductory Note to Instrument Establishing the Global Environment Facility*, 33 *ILM* 1273 (1994), p. 1275.

La mayoría de estos mecanismos tienen una naturaleza flexible, con carácter de *soft law*, puesto que la finalidad principal no consiste en imponer obligaciones jurídicas adicionales a las Partes sino proporcionar un vehículo de uniformidad y coordinación en la aplicación y cumplimiento de las obligaciones jurídicas incluidas en el tratado. Estos mecanismos pretenden no sólo facilitar el logro de los objetivos ambientales convencionales, sino procurar la eficacia del tratado, tanto en el ámbito regional, nacional o internacional.

1. Los estándares, directrices y programas de acción

Los tratados multilaterales en materia de protección del medio ambiente suelen establecer estándares o directrices para asistir a los Estados Parte en la gestión de un determinado problema ambiental con el fin de lograr cierta armonización en las políticas y leyes de aplicación de las disposiciones convencionales. La necesidad del establecimiento de esta cierta armonización constituye una excepción al principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, en el sentido que a través de estos estándares se busca un mínimo común necesario para el logro de los objetivos ambientales fijados convencionalmente.

El establecimiento de estos estándares suele venir determinados por la Conferencia de las Partes, mediante la adopción de decisiones que fijan estándares económicos o técnicos. En general, el carácter de estos estándares es orientativo y no vinculante, puesto que reviste una función facilitadora del modo en que deben aplicarse o cumplirse determinadas disposiciones de un tratado que tienen una especial indeterminación o de cierta dificultad técnica o científica⁵⁴³.

En el ámbito del Protocolo de Montreal, por ejemplo, la Reunión de las Partes adopta decisiones de estándares vinculantes sobre los estándares de ozono, así como estándares de producción y consumo que permiten a los Estados Parte aplicar en su respectivo ordenamiento jurídico⁵⁴⁴. En el caso del Protocolo de Kioto se entiende que para lograr la suficiente flexibilidad de los mecanismos previstos se requiere el establecimiento, indispensable, de estándares uniformes

⁵⁴³ Una forma específica de estandarización jurídica vinculante se produce cuando una acción nacional adoptada por un Estado Parte es capaz de proporcionar uniformidad jurídica al régimen aplicable a todos los Estados Parte. Este es el caso, por ejemplo, de la Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998, donde un Estado Parte puede presentar un compuesto químico para su inclusión en un listado. Si el producto químico se lista, dicho producto no puede ser exportado a otro Estado Parte sin que concurra el consentimiento expreso del Estado importador.

para la metodología, etc. En este sentido, siguiendo las disposiciones de la Convención de cambio climático equivalentes al Protocolo de Kioto relativas a la metodología (artículo 5), comunicación (artículo 7) y revisión de la información (artículo 8) necesarias su aplicación, la Reunión de las Partes debe adoptar guías con el fin de promover la consistencia en la revisión anual del inventario de gases con efecto invernadero de los Estados del Anexo I y establecer un proceso y una evaluación técnica comprensiva de revisión de los inventarios⁵⁴⁵. La Reunión de las Partes a la Convención sobre cambio climático decidió, en este sentido, que los Estados Parte debían realizar sus propios inventarios de gases con efecto invernadero y adecuar sus comunicaciones nacionales a los estándares elaborados por el Panel Intergubernamental sobre Control del Clima (IPCC)⁵⁴⁶.

En algunas ocasiones los estándares o directrices se integran en las recomendaciones adoptadas por la Reunión o Conferencia de las Partes. Un ejemplo de este tipo lo representa el Convenio de Ramsar relativo a las zonas húmedas de importancia internacional particularmente como hábitats de las aves acuáticas, de 2 febrero de 1971. Su artículo 4 establece la obligación de los Estados Parte de promover la conservación de las zonas húmedas, mediante el establecimiento de reservas naturales de humedales. La Reunión de las Partes podrá realizar recomendaciones generales o específicas a las Partes contratantes en relación con la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su fauna y flora⁵⁴⁷. También, el artículo 8 del Convenio sobre diversidad biológica de 1992 establece las obligaciones de los Estados Parte en relación con la conservación *in situ*. Sobre la base de la competencia en la aplicación del Convenio, la Reunión de las Partes ha adoptado una serie de recomendaciones estableciendo, con términos específicos, las acciones legislativas y ejecutivas a adoptar por los Estados Parte en sus respectivos ordenamientos jurídicos para asegurar la conservación *in situ*⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ Vid. RÖBEN, V., "Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements", en *Max Planck United Nations Yearbook*, n.º. 4, 2000, pp. 389 y ss.

⁵⁴⁵ En este sentido, la Decisión 4/CP.5 sobre las Directrices para la preparación de comunicaciones nacionales por las Partes incluidas en el Anexo I a la Convención. La Parte II titulada "Directrices de la UNFCCC para las comunicaciones nacionales" se establece que la Conferencia de las Partes, siguiendo los artículos 4.6, 7.2, 7.9, 10.2 y 12.1, adopta directrices para la preparación de comunicaciones nacionales de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención. Vid. Doc. UNFCCC/CP/1999/L.3/Add.1; Decisión 6/CP.5 Directrices para la revisión técnica de los inventarios de gases con efecto invernadero de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención; y también, OCDE, Environment Directorate, "Monitoring, Reporting and Review of National Performance under the Kyoto Protocol", en ENV/EPOC (99) 20/Final.

⁵⁴⁶ Vid. Doc. FCCC/CP5/1999/L.13.

⁵⁴⁷ Vid. artículo 6.2.d).

⁵⁴⁸ La Decisión IV/10 sobre medidas para la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica establece medidas de incentivo basadas en la consideración de medidas para la aplicación del artículo 11. En este sentido, la Conferencia de las Partes anima a las Partes, Gobiernos y otras organizaciones a promover el diseño y aplicación de medidas apropiadas de incentivo, teniendo en cuenta el ecosistema y

Los programas de acción constituyen una función propia de la Conferencia de las Partes en los tratados internacionales medioambientales y se dirigen al establecimiento de acciones futuras a desarrollar en un plazo determinado y con el fin de alcanzar la eficacia de los objetivos ambientales inicialmente previstos en los tratados y adaptarlos a las nuevas necesidades. La Conferencia de las Partes, siguiendo las propuestas de los órganos técnicos subsidiarios convencionales, suelen adoptar estos programas en forma de recomendaciones. Por ejemplo, el Plan de Acción de Buenos Aires adoptado en la Cuarta Conferencia de las Partes en la Convención sobre Cambio Climático prevé diversas acciones y plazos en el ámbito de la Convención y el Protocolo de Kioto⁵⁴⁹. En este sentido, los planes constituyen el marco de referencia inicial para desarrollar toda la actividad política y jurídica en cumplimiento de las disposiciones convencionales. Otro ejemplo, lo constituye el programa que adoptó, en el ámbito del Convenio sobre diversidad biológica, el Órgano Subsidiario sobre Asesoramiento científico, técnico y tecnológico en 1995 mediante una recomendación relativa a la gestión integrada de las costas⁵⁵⁰.

2. Los *memoranda* de entendimiento

Los *memoranda* de entendimiento son el resultado de las relaciones existentes entre convenios internacionales de protección ambiental, cuyo ámbito de aplicación material, en ocasiones, coincide, generando contradicciones y duplicaciones en las medidas de protección del sector ambiental que dos o más tratados comparten. Las interferencias existentes en la aplicación de los tratados internacionales ambientales y sus posibles implicaciones prácticas ocasionan la inoperatividad o, incluso, la ineficacia de las disposiciones convencionales. Esta cuestión parece ser inevitable si se parte, primero, de la consideración del medio ambiente como una realidad transectorial u horizontal y, segundo, de la tendencia de los tratados internacionales en materia ambiental de regular, de forma general y

las condiciones diversas de los Estados y teniendo en cuenta el principio de precaución del Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el fin de facilitar la aplicación de los objetivos del Convenio e integrar los aspectos relativos a la diversidad biológica en políticas, instrumentos y proyectos sectoriales.

⁵⁴⁹ Este Plan de Acción también trata cuestiones de transferencia tecnológica y siempre que lo requiera el presidente del Órgano Subsidiario Científico y Tecnológico establecer un proceso consultivo para considerar determinadas cuestiones de forma preliminar.

⁵⁵⁰ La Segunda Conferencia de las Partes al Convenio sobre diversidad biológica adoptó, con algunas modificaciones, la recomendación del Órgano Subsidiario mediante una Decisión, la II/10. La Decisión, junto con la recomendación, se denomina el “Mandato de Jakarta”. El Mandato prevé la creación de diferentes grupos de trabajo para investigar diferentes aspectos de la biodiversidad marina y costera. *Vid.* Doc. UNEP/CBD/JM/Expert/1/5; y Doc. UNEP/CBD/SBSTA/3/Inf.1.

global, los diferentes sectores ambientales. Por este motivo, muchos tratados ya incluyen entre su regulación un artículo relativo a sus relaciones con otros convenios internacionales. Generalmente, se establece que las disposiciones de un convenio no afectarán a los derechos y obligaciones de las Partes derivadas de cualquier otro acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones puedan causar graves daños o pongan en peligro el bien jurídico ambiental protegido por este convenio⁵⁵¹.

Los *memoranda* constituyen acuerdos políticos de carácter ejecutivo que constituyen un instrumento de colaboración y una guía de coordinación entre diferentes sujetos con el fin de mejorar la aplicación de las disposiciones convencionales relativas a la protección de un determinado sector ambiental⁵⁵². Estos acuerdos pueden realizarse entre instituciones homólogas de diferentes tratados internacionales ambientales, por ejemplo, entre las secretarías

⁵⁵¹ Por ejemplo, el artículo 22 del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992.

⁵⁵² La Asamblea General ha reafirmado en varias ocasiones la necesidad, estipulada en la parte IV del Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, de lograr una mayor coherencia entre las distintas organizaciones y procedimientos intergubernamentales mediante una mejor coordinación de políticas en el plano intergubernamental, y de hacer esfuerzos continuos y más concertados para mejorar la colaboración entre las secretarías de los órganos pertinentes encargados de la adopción de decisiones. Por este motivo, la Asamblea alienta a las Conferencias de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, el Convenio sobre la diversidad biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, así como a sus Secretarías permanentes, a que examinen las oportunidades y las medidas apropiadas para reforzar su complementariedad y para mejorar la evaluación científica de los vínculos ecológicos entre esos tres tratados. En este sentido, se alienta a las secretarías de los diversos convenios sobre medio ambiente y relacionados con éste y a las organizaciones internacionales a que, respetando plenamente el estatuto de las secretarías de los convenios y las prerrogativas de adopción de decisiones autónomas de las Conferencias de las Partes en los convenios de que se trate, refuercen la cooperación con miras a facilitar el avance en la ejecución de esos convenios en los planos internacional, regional y nacional procurando: determinar oportunidades de complementariedad de las actividades emprendidas para facilitar el cumplimiento de los compromisos contraídos por las Partes en los diversos convenios; fomentar la realización de más análisis científicos por parte de las organizaciones internacionales competentes, como el PNUMA, las secretarías de los convenios y sus órganos subsidiarios, la Secretaría de las Naciones Unidas y los órganos científicos internacionales pertinentes, a fin de determinar actividades que puedan entrañar múltiples beneficios y señalarlas a la atención de la Conferencias de las Partes; promover un apoyo más eficaz y coherente de las organizaciones internacionales y de las instituciones y los mecanismos financieros a las medidas que adoptan para aplicar los convenios, especialmente en la esfera del fomento de la capacidad; prestar atención a las cuestiones prácticas, con un intercambio de información más eficaz, una mayor sensibilización sobre el tema y la armonización de la presentación de informes en el ámbito nacional; apoyar, cuando así se solicite, las medidas tomadas en el plan nacional para adoptar un enfoque integrado y holístico de la aplicación de los convenios sobre el medio ambiente y relacionados con éste; y señalar la atención de la Asamblea General y de los órganos intergubernamentales competentes las cuestiones pertinentes para que los estados miembros las examinen y formulen recomendaciones sobre políticas al respecto con el fin de promover la aplicación de un enfoque más holístico. Consultar, por ejemplo, la Resolución sobre el Fomento de la complementariedad entre los instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, UN-Doc. A/Res./54/27, de 21 de marzo de 2000.

convencionales⁵⁵³; entre diferentes instituciones internacionales, como por ejemplo, las Reuniones o Conferencias de las Partes con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial⁵⁵⁴; y entre las instituciones convencionales y los Estados Parte.

En materia ambiental, los *memoranda* se estructuran en un articulado que contiene, en general, los siguientes apartados: unos objetivos, las actividades previstas a coordinar que se realicen en el marco del Memorando y las disposiciones generales relativas a la entrada en vigor, revisión, enmienda y denuncia del Memorando. Por ejemplo, puede hacerse referencia al Memorando entre CITES y la Convención sobre la conservación de especies migratorias salvajes, de 18 de septiembre de 2002 con el fin de reforzar y beneficiarse de la colaboración mutua. Esta colaboración no sólo se traduce en el intercambio de información y de las medidas adoptadas en relación con determinadas especies, sino que también se incluye la posibilidad de que la Secretaría de CITES invite a la Secretaría de la Convención sobre la conservación de especies migratorias salvajes para participar en las reuniones en las que se trate especies y cuestiones en común⁵⁵⁵.

La Secretaría de CITES también ha celebrado un Memorando de Cooperación con la Secretaría del Convenio sobre diversidad biológica con el fin de promover la participación recíproca en las reuniones de ambas Secretarías, el intercambio de información y de experiencias, la coordinación de programas de trabajo, el desarrollo de acciones conjuntas para promover la integración y consistencia entre estrategias nacionales, planes o programas realizados en el ámbito de CITES y del Convenio sobre diversidad biológica y para potenciar la protección efectiva y los usos sostenibles de la vida silvestre como parte de la diversidad biológica y el desarrollo de relaciones entre los órganos ejecutivos de los acuerdos multilaterales ambientales sobre comercio y derechos de propiedad intelectual. Ambas Secretarías también se comprometen a adoptar las medidas

⁵⁵³ Por ejemplo, el artículo 23, punto 4, párrafo h) del Convenio sobre la diversidad biológica de 1992 establece que la Conferencia de las Partes entrará en contacto, por medio de la Secretaría, con los órganos ejecutivos de los convenios que traten cuestiones reguladas en el Convenio, con miras a establecer formas adecuadas de cooperación con ellos. Asimismo, el artículo 24, punto 1, párrafo d) del mismo Convenio establece que la Secretaría deberá asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.

⁵⁵⁴ Vid. Decisión 12/CP.3 por la cual se decide aprobar el Memorandum de Entendimiento concluido con el Consejo del GEF. Vid. Memorandum of Understanding for the Global Biodiversity Information Facility, www.gbif.org/GBIF_org/GBIF_Documents/mou_html.

⁵⁵⁵ Sobre esta cuestión, consultar la Decisión 12.5, de la duodécima Conferencia de las Partes de la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de 1973. La Decisión 12.7 de esta Conferencia de las Partes también se refiere al memoranda de entendimiento entre CITES y la FAO como marco de cooperación científica en materia de recursos pesqueros.

necesarias para asegurar la consulta sobre la aplicación del memorándum de cooperación e informarán a los respectivos órganos de gobierno⁵⁵⁶.

También hay que mencionar el Memorando de Entendimiento (MoU), de 14 de mayo de 1999, entre la UNESCO, representada por su Centro del Patrimonio Mundial⁵⁵⁷, y la Oficina de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de Ramsar, 1971⁵⁵⁸. La Convención de Ramsar mantiene una lista de humedales de importancia internacional en la que figuran diversos sitios incluidos también en la Lista del Patrimonio Mundial. Por este motivo, la Conferencia de las Partes contratantes de Ramsar y el Comité del Patrimonio Mundial reconocen la importancia estratégica de la cooperación recíproca entre las convenciones internacionales relacionadas con el medio ambiente para la protección y la gestión efectiva de los humedales de importancia internacional. En consecuencia, con miras a obtener beneficios mutuos en la consecución rentable de los objetivos de ambas Convenciones y realizar las actividades encomendadas por el Comité, el Centro, las Reuniones de las Conferencias de las Partes Contratantes y la Oficina de Ramsar, y con el propósito de evitar la duplicación de esfuerzos en esferas de interés común e institucionalizar y fortalecer su cooperación con un espíritu de asociación eficiente y efectiva, acuerdan el MoU entre ellos. Este MoU tiene como principal objetivo la cooperación entre el Centro del Patrimonio Mundial y la Oficina de Ramsar a fin de habilitar a las Partes Contratantes de ambas Convenciones para identificar y fortalecer la conservación de los sitios de importancia internacional reconocidos en ambas Convenciones (artículo 1). Las actividades previstas que se realicen en el marco del MoU se basarán en un programa de trabajo analizado y elaborado por el Centro y la Oficina de Ramsar y se basarán, en general, en cooperar, asistir y compartir, periódicamente, información: sobre aspectos concretos de la labor de ambas Convenciones que sean de interés y beneficios mutuos; sobre la identificación de sitios de humedales que satisfagan los criterios para la designación como Patrimonio Mundial y/o Humedales de Importancia Internacional; para alentar a las Partes a designar, si procede, como Humedales de Importancia Internacional a los Sitios del Patrimonio Mundial; sobre bases de

⁵⁵⁶ *Vid.* Documento CoP13 Inf. 12, de 18 de agosto de 2004.

⁵⁵⁷ El Centro del Patrimonio Mundial desempeña, entre otras, la función de Secretaría de la Convención a fin de facilitar la dirección y coordinación de la aplicación de la Convención, proporcionar información, asesoramiento y orientación al Comité del Patrimonio Mundial, y administrar y asignar los recursos del Fondo del Patrimonio Mundial con sujeción a la autorización del Comité y de conformidad con el reglamento financiero y la política de la UNESCO.

⁵⁵⁸ Este MoU puede encontrarse en la siguiente página web: http://www.ramsar.org/key_world_heritage_mou_s.htm.

datos, informes de misiones y otros materiales para permitir la detección temprana de amenazas a los Sitios Ramsar designados como Sitios del Patrimonio Mundial y llevar a cabo los estudios y análisis necesarios para identificar medidas encaminadas a reducir esas amenazas; sobre la elaboración de programas y proyectos que tengan por objeto fortalecer la conservación de sitios específicos reconocidos en ambas Convenciones y movilizar los recursos humanos y financieros y los conocimientos necesarios para su aplicación; y para promover la participación recíproca y la asistencia recíproca en reuniones, en actividades de capacitación, educación y difusión de información a fin de promover la concienciación de las Partes sobre la vinculación entre la aplicación de ambas Convenciones.

Finalmente, se regula la entrada en vigor de este MoU, una vez haya sido firmado por las dos Partes. El MoU podrá ser revisado en la fecha que las Partes acuerden al elaborar el programa de trabajo y podrá ser enmendado en cualquier momento por acuerdo mutuo. Asimismo, cualquier Parte podrá denunciar este MoU comunicando su decisión a la otra Parte al menos con seis meses de antelación.

E) Mecanismos de promoción del cumplimiento. Especial referencia a los mecanismos de flexibilidad del régimen del cambio climático

Los mecanismos de promoción se dirigen a facilitar y asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones. Estos mecanismos pueden ser diversos y por este motivo, su examen se centra en los nuevos mecanismos de flexibilización regulados en el Protocolo de Kioto, de 1997 y en las redes regionales de promoción de la aplicación y cumplimiento de las normas ambientales, como ejemplos, innovadores y originales de la promoción del cumplimiento.

El Protocolo de Kioto a la Convención de cambio climático de 1992⁵⁵⁹, de 10 de diciembre de 1997, introduce en su articulado una serie de mecanismos

⁵⁵⁹ La Convención Marco de las Naciones Unidas de 1992 ya estableció una fase piloto para las Actividades de Aplicación Conjunta (“Activities Implemented Jointly”). Estas Actividades implican que los gobiernos o compañías contratan con las Partes de otro país con el fin de desarrollar una actividad que reduzca los gases de efectos invernadero en aquél país. Desde la entrada en vigor de la Convención sólo se llevaron a cabo unos cuantos proyectos y básicamente en un contexto de relaciones bilaterales, excepto aquellos proyectos que se desarrollaron en el ámbito del Banco Mundial. *Vid.* Doc. FCCC/CP/1998/2, COP-4, Buenos Aires, ítem 4-f) de la agenda provisional. Review of the Implementation of Commitments and of other provisions of the Convention Activities Implemented Jointly, Review of Progress under the Pilot Phase (Decisión 5/CP.1). Sobre esta cuestión consultar MONTINI, M., “Improving Compliance with Multilateral Environmental Agreements through Positive Measures: The Case of the Kyoto Protocol on Climate Change”, en KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003, pp. 157-180.

flexibles e innovadores de carácter asistencial para el cumplimiento de las obligaciones ambientales a través de la utilización de instrumentos económicos. Estos mecanismos son: el mercado de emisiones (artículo 17), la aplicación conjunta (artículo 6) y el mecanismo de desarrollo limpio (artículo 12)⁵⁶⁰. Estos nuevos mecanismos constituyen una segunda alternativa a la aplicación de medidas coercitivas para obtener el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales en materia ambiental⁵⁶¹.

Los mecanismos basados en proyectos, en particular la aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio son importantes para alcanzar los objetivos de reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero y aumentar la eficacia en términos de costes⁵⁶². Estos mecanismos proporcionan una mayor flexibilidad para el logro de los objetivos ambientales y además su aplicación comporta la reducción de los costes del cumplimiento⁵⁶³. En el ámbito

⁵⁶⁰ Sólo el mecanismo de Implementación Conjunta y el mercado de emisiones están a disposición de los Estados que han asumido las obligaciones de reducción de emisiones previstas en la Convención Marco sobre Cambio Climático y en el Protocolo de Kioto (se conocen comúnmente como Estados del Anexo I). El mecanismo de Desarrollo Limpio permite a los Estados no Partes en el Anexo I tratar con los Estados del Anexo I. Trece Estados en transición pertenecen al Anexo I: Bulgaria, Croacia, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania, Rusia, República Eslovaca, Eslovenia y Ucrania. Todos estos Estados esperan ser distribuidores principales de reducciones de emisiones en el contexto del mercado de emisiones y de la implementación conjunta. Sobre estos mecanismos: Vid. MISSFELDT, F., "Flexibility Mechanism: Which Path to take after Kyoto", en *Review of European Community & International Environmental Law*, n.º. 7, 1998, pp. 128 y ss. También, WERKSMAN, J., "Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into 'Flexible' Regime", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 9, 1998, pp. 48 y ss.; y BRUNNEE, J., "Flexibility Mechanisms: Which Path to Take after Kyoto?", en *Review of European Community and International Environmental Law*, n.º. 7, 1998, pp. 128 y ss.; CAMPINS ERITJA, M., FERNÁNDEZ PONS, X, HUICI SANCHO, L., "Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and in the Kyoto Protocol: Constitutive Elements and Challenges ahead from an European Perspective", en *Revue Général de Droit*, vol. 34, 2004, pp. 51-105 y SAURA ESTAPÀ, J., *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003.

⁵⁶¹ Cada uno de estos mecanismos posee sus características propias, pero tienen en común su suplementariedad o adicionalidad respecto al cumplimiento de los objetivos nacionales y el hecho de que permiten a los Estados desarrollados del Anexo I del Convenio un cierto incremento sobre el total de los objetivos cuantificados de limitación y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que les corresponde en virtud del artículo 3 y el Anexo B del Protocolo de Kioto. Vid. CAMPINS ERITJA, M., "La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kioto", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999, pp. 71-113.

⁵⁶² Vid. UNEP, *Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer*, 5ª edición, 2000.

⁵⁶³ En los Acuerdos de Marrakesh de 2001, los gobiernos adoptaron un conjunto de decisiones relativas a estos mecanismos de cooperación, así como recomendaciones para la primera Conferencia de las Partes. Las disposiciones del Protocolo sobre estos mecanismos de cooperación fueron completadas por estos Acuerdos: se establecieron los principios, naturaleza y alcance de estos tres mecanismos, así como reglas operacionales de funcionamiento de los mecanismos y del sistema de registros. Según estos Acuerdos, el Protocolo no reconoce el derecho de emitir y requiere a las Partes del Anexo I a aplicar acciones domésticas con el fin de reducir las emisiones de manera que se reduzca las diferencias existentes per capita entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Los Acuerdos no establecen límites concretos sobre el alcance de dichos mecanismos, ni el logro de la reducción de emisiones. No obstante, las Partes del Anexo I en sus respectivas comunicaciones nacionales demuestran el uso de los mecanismos como suplemento a la acción nacional y constituye un elemento significativo

internacional, estos mecanismos se dirigen a la promoción del desarrollo sostenible mediante el incremento de asistencia y recursos financieros para los Estados en vías de desarrollo y en transición, porque proporcionan un intercambio de intereses favorables tanto para el desarrollo, como para la protección del medio ambiente⁵⁶⁴. Su objetivo es la consecución de los objetivos ambientales globales bajo el menor coste posible, sobre todo, para los Estados en vías de desarrollo o en transición⁵⁶⁵.

Las disposiciones del Protocolo de Kioto y de los Acuerdos de Marrakesh de 2001 prevén que la utilización de estos mecanismos sea complementaria a las medidas de acción internas que, por consiguiente, constituirán un elemento significativo de los esfuerzos realizados. Esta complementariedad de la acción estatal constituye un elemento significativo a los esfuerzos realizados por cada Parte del Anexo I para limitar y reducir cuantitativamente sus emisiones de acuerdo con el artículo 3.1 del Protocolo⁵⁶⁶.

1. El “Mercado de Emisiones”

Una herramienta clave para el cumplimiento de Kioto será el comercio de emisiones, que entrará en funcionamiento el 1 de enero de 2005 en el ámbito europeo, y a escala internacional en el 2008. En efecto, el artículo 17 del Protocolo de Kioto regula el “Comercio de los Derechos de Emisión”, con el objetivo de permitir a las Partes del Anexo I cumplir con sus objetivos de la manera más flexible posible y teniendo en cuenta la relación coste-beneficio. Este artículo también prevé la complementariedad del mercado de emisiones en relación con las acciones estatales. A diferencia de los demás mecanismos, de la implementación conjunta y del mecanismo de desarrollo limpio, el mercado de emisiones funciona sin la referencia de la ejecución de un proyecto de base.

de sus esfuerzos para la consecución de los compromisos acordados. *Vid.* Informe de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, en www.unfccc.int, documento FCCC/CP/2001/13/Add.2; y también, WIRTH, D. A., “The Sixth Session (Part Two) and Seventh Session of the Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change”, en *AJIL*, vol. 96, n.º 3, julio 2002, pp. 648-660.

⁵⁶⁴ *Vid.* YAMIN, F., “The Use of Joint Implementation to Increase Compliance with the Climate Change Convention: International Legal and Institutional Questions”, en *Review of European Community & international environmental law (RECIEL)*, vol. 2, núm. 4, pp. 348-353.

⁵⁶⁵ Estos mecanismos constituyen modelos económicos que permitirán reducir, considerablemente, el coste total del cumplimiento en más de un 50%. *Vid.* BREIDENICH, C., MAGRAW, D., ROWLEY, A., RUBIN, J. W., “The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, en *AJIL*, vol. 92, 1998, pp. 315-331; CAMPBELL, L., “Kyoto Protocol on Climate Change adopted”, en *ASIL Newsletter*, marzo-abril, 1998, pp. 4 y ss.

⁵⁶⁶ *Vid.* COP-7 de la Convención sobre cambio climático, Documento FCCC/CP/2001/L.24, disponible en la página web de la Secretaría UNFCCC, www.unfccc.de.

El mercado de emisiones permite a las Partes que afronten altos costes en la reducción de sus emisiones en el ámbito estatal que compren unidades de reducción de emisiones a otros países que afronten estas reducciones a bajo coste. Después que la transacción se ha realizado, ambas Partes necesitarán ajustar sus niveles de reducción domésticos de gases con efecto invernadero con el fin de tener en cuenta la transferencia de unidades de reducción de emisiones. Dentro de las emisiones con las que se podrá negociar, se encuentran todas las emisiones de los gases de efecto invernadero procedentes de: 1. las cuotas de emisión asignadas por Kioto (sólo en caso de que hayan cumplido su objetivo), 2. Emisiones procedentes de la Aplicación Conjunta y del los Mecanismo de Desarrollo Limpio.

El Protocolo de Kioto prevé un mercado de emisiones internacional y diferentes países ya han establecido sistemas nacionales de mercados de emisiones⁵⁶⁷. Por ejemplo, en España en el marco de la “Estrategia española para el cumplimiento del Protocolo de Kioto”, aprobada por el Pleno del Consejo Nacional del Clima, el 10 de febrero de 2004, se aprueba la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con el fin de implantar este mecanismo en España⁵⁶⁸.

El artículo 17 del Protocolo remite a la Conferencia de las Partes la función de determinar los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en

⁵⁶⁷ Por ejemplo, en el Reino Unido funciona desde el 2001 un régimen nacional de mercado de emisiones y la Unión Europea ha adoptado la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, DOUE L 275/32, de 25 de octubre de 2003. Esta Directiva establece un régimen para el comercio de derecho de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad Europea, denominado “régimen comunitario”, a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y la eficiencia económica. Sobre esta cuestión, MONTINI, M., “Improving Compliance with Multilateral Environmental Agreements through Positive Measures: The Case of the Kyoto Protocol on Climate Change”, en KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, *op. cit.*, p. 175.

⁵⁶⁸ BOE núm. 59, de 10 marzo 2005. Esta Ley transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. De forma complementaria el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012 (BOE núm. 282, 25 noviembre 2006). El objetivo sobre el que se ha construido el Plan 2008-2012 está dirigido a que las emisiones globales de gases de efecto invernadero en España no superen en más de un 37% las del año base en promedio anual en el periodo 2008-2012. A través de este Plan de Asignación el Gobierno ha asignado las cuotas máximas de emisión a varios sectores (generación de electricidad, refinerías, coquerías, parte de la cogeneración, cemento, cerámica y vidrio; siderurgia; papel-cartón y pulpa de papel). También consultar la Propuesta del Gobierno español para el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y consulta pública contenida en el documento “Estrategia española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2012”, de 9 de febrero de 2007. Para más información consultar http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/.

particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión.

En este sentido, este mecanismo se ha articulado del siguiente modo. Las Partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dinámicos del artículo 3. Toda operación de este tipo será suplementaria a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dinámicos de este artículo 17 del Protocolo de Kioto. La introducción de este mecanismo entre los países incluidos en el anexo B del Protocolo se explica por el hecho de que, en función de su grado de desarrollo económico a lo largo de los períodos contemplados por el Protocolo, algunas Partes pueden acumular y no utilizar parte de las cantidades “hot air” que tienen atribuidas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Con el establecimiento de los “permisos negociables” se introduce la posibilidad de compraventa de las emisiones por parte de los Estados que asuman compromisos relativos a los objetivos cuantificados, de manera que cuando un Estado exceda de su cuota de emisiones pueda comprar a otro la parte no utilizada de las suyas⁵⁶⁹. Si algún país vendiese más cuotas de emisión de las permitidas se le prohibirá vender CO₂ hasta que restaure los niveles exigidos teniendo un plazo de 30 días para ello.

Las principales críticas del sistema han provenido de los países en vías de desarrollo, quienes ven en el sistema un mecanismo que sólo servirá para que los países del Anexo B del Protocolo, es decir, aquellos países con capacidad para participar en el sistema y para determinar los precios, compren derechos de emisión a bajo precio, devaluando consecuentemente las transferencias de emisiones que puedan producirse en el marco del mecanismo de desarrollo limpio, y acaben por consolidar la base de un auténtico derecho de propiedad irrevocable sobre dichas emisiones⁵⁷⁰. Asimismo, los países en vías de desarrollo han advertido del peligro de que los países del Anexo B del Protocolo terminen por ignorar la obligación de adopción de políticas nacionales dirigidas a la reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero en su jurisdicción, con lo cual cabe el riesgo que se produzca un efecto contrario al deseado. Es decir, el

⁵⁶⁹ De acuerdo con CAMPINS, “... la transferencia de dichas emisiones hacia un país que quiera utilizarlas (las emisiones) no representaría probablemente una clara reducción de las mismas para el país exportador, toda vez que supondría un incremento respecto de las emisiones reales que se habrían producido en ausencia de la posibilidad de comerciar con ellas”. *Vid.* CAMPINS ERITJA, M., “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto”, *cit. supra*, p. 95.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 96.

comercio de emisiones se puede convertir en un medio para debilitar los compromisos asumidos en materia de limitación y reducción de emisiones, lo que supondría una violación del espíritu del Protocolo y de los principios contenidos en el Convenio Marco. Además, el comercio de derechos de emisión no reduce por sí mismo las emisiones, sino que puede suponer una redistribución de las emisiones entre los países industrializados. La única manera de que este instrumento tenga algún beneficio medioambiental es establecer una cuota total estricta de los derechos de emisión que garantice el cumplimiento del Protocolo de Kioto. Por este motivo, el artículo 17 del Protocolo, regula el criterio de adicionalidad, autorizando a las Partes del Anexo B a participar en el sistema y a utilizarlo a los efectos del cumplimiento de los compromisos suscritos en virtud del artículo 3, siempre que su actuación sea suplementaria a las medidas nacionales que se adopten con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Con el fin de hacer operativo el sistema de mercado de emisiones, la Séptima Conferencia de las Partes celebrada en Marrakesh en 2001 estableció que el mercado de emisiones se podría iniciar en el 2008 y que las normas que deben regir el mercado de emisiones no menoscabarán la integridad ambiental del Protocolo de Kioto⁵⁷¹.

2. La Implementación Conjunta (Joint Implementation)

El artículo 4.2.a) del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático prevé el establecimiento del mecanismo de implementación conjunta de las metas de limitación y reducción de emisiones y su desarrollo posterior en el artículo 6 del Protocolo de Kioto⁵⁷². El fundamento del mecanismo de

⁵⁷¹ Vid. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones, celebrado en Marrakech, del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, en FCCC/CP/2001/13/Add.2, de 21 de enero de 2002. Consultar la Decisión 18/CP.7, “Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol”, FCCC/CP/2001/13/Add.2 y Decisión 19/CP.7, “Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol”. También consultar el documento de la OCDE, “Questions and Answers on Emission Trading among Annex I Parties”, Information Paper, diciembre de 1997.

⁵⁷² La previsión de este mecanismo encuentra su justificación en el hecho de que los gases de efecto invernadero permanecen en la atmósfera durante largo tiempo y son susceptibles de migraciones globales, por lo que donde se produzca la reducción de emisiones tiene una importancia limitada en la lucha contra el cambio climático. El artículo 4.2.a) del Convenio hace referencia también a la adopción de las políticas nacionales y las medidas para mitigar los efectos del cambio climático por parte de los países desarrollados estableciendo que “Estas Partes podrán aplicar tales políticas y medidas conjuntamente con otras Partes y podrán ayudar a otras Partes a contribuir al objetivo de la Convención y, en particular, al objetivo de este inciso”. Sobre esta cuestión, BRICEÑO, S., CHUECA SANCHO, A. G., “Las actividades de aplicación conjunta en la Convención Marco sobre el cambio climático”, en *Revista Española de Derecho Internacional Público*, vol. XLVII, n.º. 2, 1995, pp. 101-120.

implementación conjunta se encuentra en la idea de eficacia en la relación de costes y beneficios. Es decir, es más eficaz para mitigar el efecto invernadero y para el fomento de la transferencia de recursos financieros y tecnológicos si las emisiones de gases de efecto invernadero pueden reducirse a un menor coste en un determinado Estado, llamado “A”, y permitir al Estado, llamado “B”, y a las compañías privadas que participan del sistema, beneficiarse de este coste diferencial realizando una reducción de emisiones en el Estado A que exigirle la misma reducción en su territorio. Es decir, este mecanismo permite a los países industrializados cumplir parte de sus obligaciones de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero pagando proyectos que reduzcan las emisiones en otros países industrializados. En la práctica, ello significará probablemente la construcción de instalaciones en los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética –las “economías en transición”– pagadas por países de Europa occidental y América del Norte.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo de Kioto, a los efectos de cumplir con los compromisos de reducción y limitación de emisiones contraídos en virtud del artículo 3 del Protocolo, se autoriza a toda Parte incluida en el anexo I a adquirir o transferir a cualquiera otra Parte, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía⁵⁷³, con sujeción a lo siguiente: todo proyecto de ese tipo deberá ser aprobado por las Partes participantes; todo proyecto de este tipo permitirá una reducción de las emisiones por las fuentes o un incremento de la absorción por los sumideros, que sea adicional a cualquier otra reducción u otro incremento que se produciría de no realizarse el proyecto; la Parte interesada no podrá adquirir ninguna unidad de reducción de emisiones si no ha dado cumplimiento a sus obligaciones dinámicas de los artículos 5 y 7 del Protocolo; y la adquisición de unidades de reducción de emisiones será suplementaria a las medidas nacionales

⁵⁷³ Vid. artículo 6.1 del Protocolo de Kioto. El mecanismo de implementación conjunta permite no sólo la reducción de emisiones, teniendo en cuenta la mejor relación coste-eficiencia, sino también puede permitir una mayor cooperación tecnológica, incrementando el acceso de los Estados en vías de desarrollo a la eficiencia energética y a tecnologías de energía renovable, estimulando los mercados de exportación para los países industrializados. Sobre este mecanismo consultar a YAKER, L., “Joint Implementation from a Southern Perspective”, en JEPMA, C. J. (ed.), *The Feasibility of Joint Implementation*, Kluwer Law, Dordrecht, 1995, pp. 87 y ss.; PURI, J., GHOSH, P. (eds), *Joint Implementation of Climate Change Commitments – Opportunities and Apprehensions*, Tata Energy Research Institute, Nueva Delhi, 1994; y BUSH, E.J., HARVEY, L. D. D., “Joint Implementation and the Ultimate Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change”, en *Global Environmental Change*, nº. 7, 1997, pp. 265 y ss.

adoptadas a los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud del artículo 3 del Protocolo⁵⁷⁴. Con estos requisitos, los gobiernos patrocinadores recibirán créditos que podrán aplicar a sus objetivos de emisión; las naciones receptoras obtendrán inversión extranjera y tecnología avanzada (pero no créditos para conseguir sus propios objetivos de emisión; deben hacerlo ellos mismos).

Los proyectos de reducción de emisiones regidos por la implementación conjunta sólo pueden ser aplicados por países industrializados con el fin de reducir sus emisiones en función de sus niveles de emisión⁵⁷⁵. De esta forma, las reducciones generadas por un proyecto de implementación conjunta ayudan al país a lograr sus objetivos y los créditos u unidades de reducción de emisiones constituyen una porción permitida de emisiones bajo los auspicios del Protocolo de Kioto. Consecuentemente, los créditos de emisiones de los proyectos de implementación conjunta se sustraen del total de emisiones permitidas de un Estado y se añaden al total de emisiones permitidas del país que invierte en derechos de emisión⁵⁷⁶. El sistema presenta ventajas, como la flexibilidad y la

⁵⁷⁴ Este mecanismo tiene presente que los costes de reducción de emisiones son diferentes para las Partes del Anexo I. Por este motivo, el artículo 6 de Protocolo regula la transferencia de los proyectos de créditos de reducción de emisiones entre las Partes del Anexo I. Por ejemplo, si una compañía Japonesa invierte en un proyecto de reducción de emisiones en Rusia, entonces los créditos de límite de emisiones repercuten en la compañía japonesa.

⁵⁷⁵ Naturalmente, el incentivo que tienen las Partes del Anexo I de desarrollar un proyecto de reducción de emisiones consiste en el logro de los objetivos a bajo coste en comparación a la adopción de medidas de reducción en el ámbito estatal. Los beneficios derivados del desarrollo de un proyecto se traducen en beneficios ambientales, económicos y sociales.

⁵⁷⁶ Según los Acuerdos de Marrakesh, los proyectos de implementación conjunta deben contar con la aprobación de todas las Partes implicadas y deben dirigirse a la reducción o eliminación de emisiones. Los proyectos de reducción deben respetar las disposiciones contenidas en el Protocolo relativas a los usos del suelo, a los cambios de usos del suelo y el sector forestal. Las Partes del Anexo I deben abstenerse a utilizar aquellas unidades de reducción de emisiones procedentes de la energía nuclear para la consecución de sus objetivos. Los proyectos que se inicien a partir de 2000 y que satisfagan todas las reglas podrán ser listados como proyectos de implementación conjunta. No obstante esto, las Unidades de Reducción de Emisiones sólo podrán ser emitidas con relación a los períodos a partir de 2008 en adelante. Existen dos posibles procedimientos para los proyectos de implementación conjunta: el primero, se aplica cuando el Estado anfitrión reúne todos requisitos relativos a las obligaciones metodológicas y de información establecidas en el Protocolo. Esta Parte anfitriona puede emitir sus unidades de reducción de emisiones y transferirlas a la Parte inversora. El segundo procedimiento se aplica cuando el Estado anfitrión no reúne todos los requisitos. En estos casos, la cantidad de unidades de reducción de emisiones generadas por un proyecto debe verificarse de acuerdo con el procedimiento llevado a cabo por el Comité de Supervisión, siguiendo el Artículo 6. Esto permite que los proyectos de implementación conjunta empiecen a operar antes que el Estado anfitrión reúna todos los requisitos para ser elegido. No obstante, la parte anfitriona debe cumplir con varios requisitos relativos al establecimiento de su cantidad asignada de emisiones y de su registro nacional antes de que se produzca la transferencia de unidades de reducción de emisiones. De acuerdo con este segundo procedimiento, el Comité de Supervisión del artículo 6 acreditará entidades independientes para asegurar, sobre la base de los documentos del proyecto, qué proyectos son apropiados en función del cálculo de la reducción o supresión de emisiones y en función de la previsión de un plan de control. La entidad independiente determinará las reducciones de emisiones que puede emitir el Estado anfitrión como unidades de reducción de emisiones. *Vid.* Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol (FCCC/CP/2001/13/Add.2, sección II), Decisión 16/CP.7.

eficiencia. Muchas veces es más barato realizar obras de eficiencia energética en los países en transición, y conseguir mayores recortes de las emisiones de esa manera. La atmósfera se beneficia independientemente del lugar donde ocurran estas reducciones.

La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo podrá, en su primer período de sesiones o tan pronto como sea posible, establecer otras directrices para la aplicación de este artículo, en particular a los efectos de la verificación y presentación de informes. Una Parte incluida en el Anexo I podrá autorizar a personas jurídicas a que participen, bajo la responsabilidad de esa Parte, en acciones conducentes a la generación, transferencia o adquisición en virtud de este artículo de unidades de reducción de emisiones.

Si, de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo 8 relativas a la revisión de la información de las Partes del Anexo I, se plantea alguna cuestión sobre el cumplimiento por una Parte incluida en el Anexo I de las exigencias a que se refiere este artículo 6, la transferencia y adquisición de unidades de reducción de emisiones podrán continuar después de planteada esa cuestión, pero ninguna Parte podrá utilizar esas unidades a los efectos de cumplir sus compromisos contraídos en virtud del artículo 3 mientras no se resuelva la cuestión del cumplimiento.

Una fase piloto iniciada en 1995 permitía a los países conseguir experiencia en la cooperación e intercambio de tecnología. La mayor parte de los numerosos proyectos piloto llevados a cabo no se traducirán en créditos en el marco del Protocolo, pero los planes iniciados después del 1 de enero de 2002 que reúnan todos los requisitos pueden registrarse en el marco del programa de aplicación conjunta⁵⁷⁷.

La adopción de este mecanismo fue recibida de forma escéptica por los Estados en vías de desarrollo o en transición, así como por las organizaciones no gubernamentales, porque se argumentaba que este mecanismo permitiría a los Estados ricos comprar, a bajo precio, de acuerdo con sus intereses y obviando su responsabilidad histórica en relación con el cambio climático⁵⁷⁸.

⁵⁷⁷ Si los países industrializados no han establecido todavía registros aprobados y sistemas de inventario de los gases de efecto invernadero –complicados obstáculos técnicos y burocráticos que algunos países no han conseguido todavía superar– pueden realizar proyectos de aplicación conjunta en el contexto del proceso de “segundo nivel” que supone una mayor supervisión internacional. Esta supervisión, que puede asignarse a empresas privadas, garantizará que las emisiones se reduzcan de hecho, y certificará hasta qué punto lo consiguen.

⁵⁷⁸ Vid. YAMIN, F., “The Use of Joint Implementation to Increase Compliance with the Climate Change Convention: International Legal and Institutional Questions”, *cit. supra*, p. 349.

3. El “Mecanismo de Desarrollo Limpio”

El artículo 12 del Protocolo de Kioto de 1997 establece el “mecanismo para un desarrollo limpio”⁵⁷⁹. Este mecanismo es paralelo a la implementación conjunta, en el sentido que ambos encuentran su desarrollo en el contexto de la ejecución de un proyecto, pero con la única diferencia que los proyectos de reducción de emisiones en los que se basa el mecanismo de desarrollo limpio son promovidos por Estados del Anexo I, pero se ejecutan en el territorio de un Estado no parte en el Anexo I, es decir, un Estado sin objetivos de limitación o reducción de emisiones⁵⁸⁰.

El propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es doble: por una parte, asistir a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr el desarrollo sostenible y por otro lado, a contribuir a lograr el objetivo último de la Convención marco sobre cambio climático, así como ayudar a las Partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo⁵⁸¹. Este último objetivo parece ser el más interesante para animar a los países en vías de desarrollo a cooperar activamente con los países industrializados en el cumplimiento de los objetivos previstos en la Convención de cambio climático, es decir, en la reducción de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero a la atmósfera a niveles que no causen interferencias nocivas al sistema climático. En este sentido, los países en vías de desarrollo tienen acceso a los recursos y a la tecnología como asistencia al desarrollo de sus economías de forma sostenible⁵⁸².

⁵⁷⁹ Al respecto, también consultar, entre otras, las Decisiones 17/CP.7, 21/CP.8, FCCC/CP/2002/7/Add.3 y Decisión 3/CMP.1 “Modalities and procedures for a clean development mechanisms defined in Article 12 of the Kyoto Protocol”, Decisión 4/CMP.1, “Guidance relating to the clean development mechanism”, entre otras, adoptadas en la Octava Conferencia de las Partes como Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, celebrada en Montreal, del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005, en FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.

⁵⁸⁰ De acuerdo con el artículo 12, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos de mecanismos de desarrollo limpio estarán sujetas a certificación por autoridades independientes operacionales designadas por la Conferencia de las Partes y deberán satisfacer, al menos, tres requisitos: 1- la participación en un proyecto de mecanismo de desarrollo limpio debe ser voluntaria y aprobada por todas las Partes implicadas; 2- el proyecto debe aportar beneficios reales, cuantificables y a largo plazo a la mitigación del cambio climático; y 3- la reducción de emisiones resultante debe ser adicional a aquellas derivadas de la inexistencia de un proyecto.

⁵⁸¹ *Vid.* artículo 12.2 del Protocolo de Kioto de 1997. Como los anteriores mecanismos regulados por el Protocolo de Kioto, este mecanismo tampoco está exento de posibles perversiones, como por ejemplo, que la industria de los países desarrollados se limite a cumplir los objetivos de reducción de emisiones en el territorio de los países en vías de desarrollo con un coste mucho menor del que de otro modo se les exigiría. *Vid.* CAMPINS ERITJA, M., “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kioto”, *cit. supra*, p. 98.

⁵⁸² En un principio, el mecanismo de desarrollo limpio se había planteado como un fondo de financiación vinculado a los regímenes de control del cumplimiento, pero la versión final aprobada en el Protocolo ofrece un instrumento mucho más relacionado con los mecanismos de implementación conjunta. En este sentido, Brasil propuso, inicialmente, la vinculación del cumplimiento de las

En el marco del mecanismo para un desarrollo limpio las Partes no incluidas en el Anexo I se beneficiarán de las actividades de proyectos que tengan por resultado reducciones certificadas de las emisiones; y las Partes incluidas en el anexo I podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de esas actividades de proyectos para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3, conforme lo determine la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Parte en el Protocolo.

El mecanismo para un desarrollo limpio está sujeto a la autoridad y la dirección de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo y a la supervisión de una Junta Ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio⁵⁸³. La Junta está formada por 10 representantes de los Estados Parte en el Protocolo de Kioto⁵⁸⁴, con una apropiada experiencia técnica y política y actuarán de acuerdo con su capacidad personal.

La reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto deberá ser certificada por las entidades operacionales que designe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo sobre la base de las siguientes condiciones⁵⁸⁵: la participación voluntaria acordada por cada Parte participante; unos beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático; y reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirán en ausencia de la actividad de proyecto certificada.

obligaciones relativas a la reducción de emisiones establecidos por el Protocolo por parte de los Estados incluidos en el anexo I con la contribución al mecanismo de desarrollo limpio, de manera que en caso de incumplimiento éstas contribuyan al mismo sobre la base de 3,33 US\$ por cada unidad de emisión efectiva que sobrepase las emisiones efectivas a la atmósfera. *Vid.* UN Doc. UNFCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, "Ad Hoc Group on Berlin Mandate. Seventh Session. Implementation of the Berlin Mandate. Additional Proposals from Parties. Addendum", p. 8. Esta posición también fue apoyada por el G77 y China, UN Doc. UNFCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.8, "Ad Hoc Group on Berlin Mandate. Seventh Session. Implementation of the Berlin Mandate. Proposals from Parties". También consultar a WERKSMAN, J., "The Clean Development Mechanism: Unwrapping the 'Kyoto Surprise'", en *Review of European Community & International Environmental Law*, n.º. 7, 1998, pp. 147 y ss.; y VERHOOSSEL, G., "Beyond the Unsustainable Rhetoric of Sustainable Development: Transferring Environmentally Sound Technologies", en *Georgetown International Environmental Law Review*, 1999, n.º. 11, pp. 49 y ss.

⁵⁸³ El llamado "Executive Board" (artículo 12.4 del Protocolo).

⁵⁸⁴ La distribución de la representación se basa en los criterios siguientes, de acuerdo con la práctica establecida por la Conferencia de las Partes: un miembro representante de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas; dos representantes de las Partes incluidas en el Anexo I del Protocolo; dos representantes de los Estados Parte no incluidos en el Anexo I y un representante de los pequeños Estados insulares en vías de desarrollo. Estos representantes serán elegidos, de forma alternativa por la Conferencia de las Partes, por un período de dos años, renovables a dos más. Consultar al respecto, la Decisión 21/CP.8, *cit. supra*.

⁵⁸⁵ *Vid.* artículo 12.5 del Protocolo.

Este mecanismo ayudará según sea necesario a organizar la financiación de actividades de proyectos certificadas. En este sentido, el Protocolo establece que la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, en su primer período de sesiones deberá establecer las modalidades y procedimientos que permitan asegurar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas por medio de una auditoría y la verificación independiente de las actividades de proyectos. La Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo, se asegurará que una parte de los fondos procedentes de las actividades de proyectos certificadas se utilice para cubrir los gastos administrativos y ayudar a las Partes que son países en desarrollo, particularmente, vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costes de adaptación.

De acuerdo con el Protocolo de Kioto pueden participar en este mecanismo, en particular en las actividades mencionadas y en la adquisición de unidades certificadas de reducción de emisiones (CERs o “certified emissions reductions”), entidades privadas o públicas y esa participación quedará sujeta a las directrices que imparta la junta ejecutiva del mecanismo para un desarrollo limpio. En este sentido, las reducciones certificadas de emisiones que se obtengan en el período comprendido entre el año 2000 y el comienzo del primer período de compromiso podrán utilizarse para contribuir al cumplimiento en el primer período de compromiso.

Las normas de procedimiento del mecanismo de desarrollo limpio, tal y como han sido definidas en el Protocolo de Kioto y en los Acuerdos de Marrakesh, deben comprender ciertas exigencias para ser cualificados como proyectos integrantes del mecanismo de desarrollo limpio. Estas exigencias incluyen el cumplimiento del proyecto y del criterio de desarrollo, el proceso de validación y registro del proyecto, los requisitos de control, los requisitos de verificación y certificación y las normas relativas a las unidades certificadas de reducción de emisiones.

Un proyecto de mecanismo de desarrollo limpio debe considerar los siguientes aspectos: los participantes y otras partes implicadas en el proyecto; el uso de tecnologías en el proyecto; metodologías de validación y verificación; autorización del país donde se va a desarrollar el proyecto; la propiedad de las unidades certificadas de reducción de emisiones; beneficios adicionales ambientales y de desarrollo comunitarios derivados del proyecto; y un plan de verificación y control.

Este mecanismo ha suscitado considerable interés en los países tanto ricos como pobres, y se han adoptado medidas para ponerlo en marcha incluso antes de

la entrada en vigor del Protocolo. En particular, se trata de un procedimiento eficaz en función de los costos y con un alto grado de flexibilidad para los países industrializados que tratan de cumplir sus objetivos. Para ellos puede ser más eficiente realizar actividades beneficiosas para el medio ambiente en los países en desarrollo que en el territorio nacional, donde la tierra, la tecnología y la mano de obra suelen ser más costosas⁵⁸⁶.

⁵⁸⁶ El sistema presenta también atractivos para las compañías e inversores privados. Este mecanismo funciona de forma ascendente: desde las propuestas individuales hasta la aprobación por los donantes y gobiernos receptores y la asignación de crédito de “reducción certificada de las emisiones”. Los países que obtienen los créditos pueden aplicarlos para cumplir sus propios límites de emisión; pueden “reservarlos” para utilizarlos más adelante, o pueden venderlos a otros países industrializados en el marco del sistema de comercio de derechos de emisión del Protocolo. Las empresas privadas están interesadas en el mecanismo porque pueden conseguir beneficios proponiendo y realizando estas actividades y porque pueden adquirir buena reputación por su tecnología, lo que les permitirá aumentar las ventas. Un posible beneficio para todos es que el potencial de aumentar las ganancias puede llevar a estas empresas a desarrollar tecnologías todavía más útiles. *Vid.* SCHNEIDER, L., GRAICHEN, J., MATZ, N., “Implications of the clean development mechanism under the Kyoto Protocol on other conventions”, en *Elni Review*, 1 (2005), pp. 41-52 y RUBAGOTTI, G., “The clean development mechanism”, en *The Indian Journal of International Law*, 46 (2006) 2, pp. 212-239.

CONCLUSIONES

Finalmente, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas a lo largo de esta investigación, se procede a la formulación de las siguientes conclusiones.

PRIMERA

El control internacional se define como aquel instituto jurídico cuya finalidad es garantizar la aplicación y el cumplimiento del Derecho internacional a través de diferentes mecanismos basados en un procedimiento, normalmente complejo, que trata de prevenir, comprobar y promover el acomodo efectivo de la conducta de los sujetos internacionales, esencialmente Estados, a cánones predeterminados de valoración jurídica.

El control internacional cumple en el Derecho internacional las funciones de prevención, de verificación, de promoción y de corrección. La función más importante es la de prevenir los incumplimientos, es decir, disuadir a los Estados de actuar de forma contraria al canon de valoración al cual deben acomodar su conducta. Con el fin de disuadir a los Estados, el control debe cumplir con una función de verificación, que incluye la comprobación y la determinación de las infracciones, apreciando la adecuación del comportamiento, activo u omisivo, del Estado respecto a la norma que le vincula jurídicamente. A través de la función de promoción, el control internacional pretende remover los obstáculos que surgen en la aplicación de las normas jurídicas internacionales y favorecer su cumplimiento, mediante medios predominantemente asistenciales basados en la cooperación. Finalmente, el control cumple también la función de corrección con posterioridad a la determinación de la infracción o incumplimiento.

El control cumple, además, con otras funciones puesto que permite reforzar la integración del orden jurídico internacional, desarrollar la cooperación internacional y diseñar la gestión de los “servicios públicos internacionales.

El control ha resultado ser un medio equilibrado y eficaz para inducir a los Estados al respeto de sus obligaciones internacionales.

SEGUNDA

A pesar de la relativa novedad de la protección internacional del medio ambiente como objeto de regulación por el Derecho internacional, el control también se ha introducido para supervisar la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos internacionales multilaterales convirtiéndose en un aspecto central por la necesidad de garantizar la protección del medio ambiente y de reforzar el carácter eminentemente preventivo de la protección ambiental.

El control internacional en el ámbito del Derecho internacional del medio ambiente se define como el conjunto de mecanismos, integrados por instituciones y procedimientos, que tienen por objeto examinar y solucionar cuestiones relativas al cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de medio ambiente mediante la identificación de las causas del posible incumplimiento, la determinación de las posibles soluciones y la asistencia para facilitar el cumplimiento. El control es, por lo tanto, un instrumento interno y propio del tratado ambiental necesario para reforzar la protección del medio ambiente, mediante la mejora de la eficacia del tratado.

Cabe identificar cuatro elementos principales del control internacional en el ámbito del medio ambiente: un elemento teleológico, un elemento material, un elemento subjetivo y un elemento formal. El elemento teleológico se refiere a las finalidades del control y fundamentalmente a la garantía de la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones convencionales. El elemento material se refiere al conjunto de normas jurídicas internacionales cuya aplicación y cumplimiento son objeto de garantía por el control internacional. El elemento subjetivo viene representado por la atribución de la legitimación activa para el ejercicio del control. Y el elemento formal es el constituido por las normas que rigen los diferentes mecanismos y procedimientos de control.

TERCERA

Problemas como el agotamiento de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, el transporte transfronterizo de desechos tóxicos o especies en peligro de extinción, la fabricación y el uso de sustancias peligrosas bioacumulables, etc. revisten un carácter internacional y para atender adecuadamente estos problemas de índole mundial se requieren soluciones de alcance mundial. La naturaleza global, interdependiente y intergeneracional de los

problemas ambientales y, por otra, la interacción y convergencia de factores científicos, tecnológicos, económicos, sociales y culturales, determinan unas características específicas presentes en la adopción y en la aplicación de las normas jurídicas de protección del medio ambiente en relación con el resto del ordenamiento jurídico internacional. La complejidad de regular cuestiones ambientales de carácter global, vinculadas a la incertidumbre científica y la necesidad de articular mecanismos de garantía eficaces, obliga a afirmar que la articulación del control internacional del medio ambiente está sujeto a un proceso de constante cambio e innovación a la espera de poder responder adecuadamente a la mayor y mejor protección del medio ambiente.

Es en este contexto, en donde el control adquiere características propias y se ejerce mediante mecanismos que tienen como fin el de asistir a las Partes con problemas de cumplimiento y atender casos concretos de incumplimiento, teniendo en cuenta la importancia de las obligaciones del tratado. Asimismo, el ejercicio del control se modula en función del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, que reconoce la equidad en la responsabilidad de los países de atender los asuntos ambientales, pero señala que esa responsabilidad puede expresarse jurídicamente en un diferente grado de obligatoriedad. Esta obligatoriedad relativa en función de la diferente contribución al deterioro ambiental de los Estados implica un ejercicio también relativo del control. Paradójicamente, el aumento de la presencia de mecanismos de control en los tratados internacionales de protección del medio ambiente, no responde tanto a la necesidad de reacción o sanción del incumplimiento, como al objetivo de proporcionar a los Estados Parte un instrumento útil para reforzar el cumplimiento, prevenir el daño ambiental y, en definitiva, lograr de los fines de protección ambiental del tratado y sin ser un instrumento irrespetuoso con su soberanía.

La flexibilidad satisface el interés soberano de los Estados y fomenta la aceptación de los Estados de los diferentes mecanismos de control que puedan operar sobre sus actividades. El control deja de ser considerado como una mera intromisión en los asuntos soberanos de los Estados, para convertirse en un instrumento al servicio de los Estados, evitando así la judicialización o la adopción de medidas coercitivas.

Por tanto, la utilización de mecanismos de control internacional en los tratados multilaterales en materia ambiental resulta ser, más que una opción de los Estados, una necesidad para garantizar los resultados esperados de la cooperación con el fin de abordar grandes problemas ambientales de carácter global.

CUARTA

La introducción del control en los tratados internacionales en materia de protección ambiental tiene especialmente en cuenta los motivos y los problemas de cumplimiento de los Estados. Por ello la configuración y aplicación del control en el ámbito ambiental implica una adaptación de las funciones tradicionales que desarrolla en otros ámbitos de regulación del Derecho internacional.

En efecto, si bien el control en el ámbito ambiental incorpora las funciones clásicas atribuidas al control, es decir, la prevención del incumplimiento, la verificación del incumplimiento y la promoción del cumplimiento, las adapta al carácter funcional y flexible del Derecho internacional del medio ambiente, configurando al control como un instrumento particularmente proclive a alejarse del carácter autoritario, para ajustarse a técnicas más atenuadas de control jurídico.

El control ambiental desarrolla como función principal la prevención del incumplimiento, mediante un conjunto de procedimientos y técnicas destinadas a verificar si el comportamiento de los Estados se adecua o no a las normas de conducta internacionales, con objeto de evitar el incumplimiento. Por lo tanto, la concepción clásica de control internacional se adapta a las características propias del Derecho internacional del medio ambiente y reviste en este ámbito una orientación preventiva y carácter predominantemente *soft*, tendente a la mejora de la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales medioambientales, sin necesidad de adoptar orientaciones represivas, que los Estados generalmente rechazan, induciendo al cumplimiento efectivo mediante la observación de los diferentes grados de desarrollo económico, social y político de los Estados.

El control en el ámbito ambiental también cumple con la función de verificación del cumplimiento, que se articula mediante los procedimientos y técnicas de control dispuestos en los tratados internacionales, mediante las cuales los Estados partes se comprometen a someterse a verificaciones institucionalizadas o no, internacionales o puramente interestatales, con el fin de comprobar si la conducta observada por los Estados se adecua a la norma jurídica convencional.

La promoción del cumplimiento es otra función del control en el ámbito de los tratados multilaterales de protección ambiental que permite detectar los problemas de cumplimiento que no tienen que ver con una falta de voluntad para cumplir con las obligaciones asumidas, sino con una incapacidad estructural del Estado para hacer frente a las mismas, proporcionando la asistencia necesaria para inducir a los Estados a cumplir adecuadamente con sus obligaciones jurídicas o a corregir comportamientos que podrían generar, en el futuro, algún incumplimiento de la norma jurídica.

En este sentido, el control internacional ambiental se basa en la creación de incentivos para inducir al cumplimiento, buscando la confianza de los Estados mediante el establecimiento de un control respetuoso con sus intereses. Además de realizar las actividades de vigilancia, de verificación y evaluación, el control en el ámbito ambiental introduce la suficiente flexibilidad para potenciar las funciones de prevención y de promoción del control, en detrimento de aquéllas centradas en la corrección, la indemnización y la sanción, no siempre viables, por otra parte, en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Finalmente, el control internacional en el ámbito ambiental desempeña la función de prevención de controversias, porque genera relaciones de confianza entre las Partes sobre la base de la convicción de que los mecanismos de control pueden detectar los posibles problemas en una fase temprana y, en esa medida, anterior a la controversia y a la aparición de daños que puedan llegar a ser graves e irreversibles.

QUINTA

Por lo tanto, el recurso al control internacional además de garantizar la aplicación y el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales, constituye una alternativa al recurso a los medios tradicionales de aplicación forzosa. Los diferentes regímenes existentes en materia ambiental conciben el control internacional sobre el cumplimiento como un recurso muy importante para evitar la proliferación de controversias en el seno de la comunidad convencional y para prevenir cualquier daño ambiental, surgido a raíz de algún eventual incumplimiento o de la existencia de una controversia que puede provocar la suspensión de lo dispuesto en un determinado tratado multilateral de protección ambiental. Los medios de solución pacífica de controversias no son un recurso necesariamente alternativo a los procedimientos de incumplimiento, sino que pueden complementar las disposiciones encaminadas al cumplimiento de un acuerdo.

Ni los medios de solución pacífica de controversias, aunque inciden en la aplicación e interpretación del tratado, pueden considerarse como mecanismos de control, ni tampoco las técnicas y procedimientos para determinar y, en su caso, hacer efectiva la responsabilidad internacional de un Estado al que se le atribuye un hecho ilícito internacional pertenecen al ámbito del control internacional, ni las medidas o técnicas que dependen del poder de sanción y no de la aplicación y el cumplimiento *strictu sensu* de las obligaciones internacionales, sino de su aplicación coercitiva o ejecución. En este sentido, el control internacional actúa sin

necesidad de que se produzca una violación de la norma u obligación jurídica, ni una incriminación por incumplimiento.

El control tiene un fundamento multilateral, se basa en la prevención y opera antes de la aparición de un daño ambiental e incluso de una controversia sobre la aplicación de la norma ambiental. En cambio, los mecanismos de solución de controversias o el de la responsabilidad son normalmente *post hoc* y de carácter bilateral, se basan en la existencia del perjuicio, en la reparación de daños y en la existencia de una Parte lesionada.

La experiencia desarrollada a través de los medios tradicionales de respuesta al incumplimiento de las normas jurídicas internacionales y a través de los medios de solución de controversias en el ámbito de la protección del medio ambiente ponen de manifiesto su insuficiente operatividad para dar respuesta a comportamientos infractores que inciden, negativamente, en la protección del medio ambiente. Por este motivo, ha sido necesario recurrir a nuevos mecanismos que garanticen la correcta aplicación y cumplimiento de las obligaciones convencionales en materia ambiental.

Las Partes en un tratado multilateral en materia de protección del medio ambiente optan, preferiblemente, por acudir a mecanismos más flexibles y menos confrontativos que la solución arbitral o judicial. Las Partes, en general, se muestran reticentes a acudir a mecanismos de solución de controversias de carácter obligatorio y además, el carácter bilateral de estos mecanismos no resuelve las infracciones de obligaciones de ámbito multilateral.

Con el objetivo de evitar conflictos y daños ambientales entre los Estados, se ha potenciado, consecuentemente, la actividad de control y el desarrollo de estructuras institucionales para garantizar este fin. La prevención del conflicto ambiental o la solución inmediata del mismo, fomenta el recurso a los mecanismos de control en detrimento de los mecanismos tradicionales de respuesta del incumplimiento.

El control aplicado en el ámbito ambiental pierde las connotaciones de jerarquía, autoridad, reciprocidad y de coercibilidad, para convertirse en un instrumento al servicio de las Partes en un tratado de asistencia a la aplicación y al cumplimiento que se caracteriza por ser orientativo, asistencial, no coercitivo y no contencioso.

SEXTA

Numerosos factores son los que modulan la concepción tradicional del control internacional en su introducción en el ámbito de protección internacional del medio ambiente: la necesidad de aportar una perspectiva preventiva para evitar el daño ambiental que pueda derivarse del incumplimiento; la indeterminación y ambigüedad de las obligaciones internacionales; las distintas responsabilidades en la contribución al deterioro ambiental; la distinta capacidad económica, tecnológica y científica de los Estados.

En todo caso, estos factores ayudan a determinar el por qué los Estados cumplen o no sus obligaciones internacionales y cómo el control internacional puede remediar esta situación en aras a la consecución de la eficacia de la regulación jurídica de referencia y en definitiva, a la protección de los bienes ambientales. No obstante, los motivos más importantes por los cuales los Estados cumplen o no con sus obligaciones internacionales en materia ambiental contenidas en tratados internacionales pueden reducirse a dos: la falta de voluntad y la falta de capacidad. En el ámbito del medio ambiente, la falta de voluntad en el cumplimiento suele ser excepcional y, generalmente, concurre cuando existen otras prioridades por encima del cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental. La falta de capacidad, en cambio, será el motivo principal del incumplimiento de las obligaciones internacionales ambientales, sobre todo para los países en vías de desarrollo. Por este motivo, el control internacional en el ámbito ambiental pierde el carácter de reciprocidad que tradicionalmente caracterizaba el ejercicio del control internacional, para adquirir una importancia colectiva y se ejerce en beneficio del interés convencional común.

Con el fin de asistir en el cumplimiento y preservar el bien ambiental común, los mecanismos de control en el ámbito ambiental permiten una actuación continua de supervisión permitiendo un enfoque de gestión activa de los tratados internacionales en materia de protección del medio ambiente. La nueva perspectiva de la teoría del control internacional aplicada al ámbito de la protección internacional del medio ambiente favorece un uso del control más respetuoso con los intereses de los Estados y más difuso del que se había producido en otras épocas y en otros ámbitos de regulación del Derecho internacional.

SÉPTIMA

El control internacional ambiental se articula y desarrolla de manera privilegiada en el ámbito de los regímenes internacionales ambientales. La arquitectura fundamental de los regímenes se caracteriza por tener una base jurídica, institucional y procedimental, que permiten originar un proceso jurídico dinámico y flexible de protección del medio ambiente en un ámbito concreto. La base jurídica, está constituida fundamentalmente por un tratado internacional multilateral, que no sólo supone su establecimiento, sino que también su adecuación a los diferentes cambios que puedan darse; la base institucional, las diferentes instituciones convencionales que ejercen el papel de órganos de control y la procedimental, el instrumento que va a permitir, a través de la revisión jurídica del tratado, una mayor flexibilidad y rapidez de adaptación. El resultado de la arquitectura basada en regímenes ambientales es la gestión permanente, dinámica y flexible del cumplimiento de las obligaciones internacionales del medio ambiente de origen convencional y la configuración de una mayor cooperación entre los Estados en la protección del medio ambiente, a través de lo que podría llamarse un gobierno global ambiental.

De los distintos regímenes internacionales ambientales son especialmente relevantes desde el punto de vista del control internacional los siguientes: el régimen de protección de la ballena, mediante la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas de 1946; el régimen de la Antártida, a través del Tratado Antártico, de 1959 y sus sucesivos desarrollos, como la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980; el régimen de Ramsar, mediante la regulación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971; el régimen CITES, a través de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; el régimen de protección del Mar Mediterráneo, a través del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976 y sus protocolos; el régimen del Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 13 de noviembre de 1979 y sus Protocolos adicionales; el régimen de Basilea, mediante el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y su Protocolo de 1999; el régimen de protección de la capa de ozono, a través del Convenio para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal; el régimen de cambio climático, a través de la Convención marco sobre cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto, de

1997; y el régimen de la biodiversidad, mediante la Convención sobre la diversidad biológica, de 1992 y su Protocolo de Cartagena, de 2000.

OCTAVA

El elemento material del control es la aplicación y cumplimiento que realizan los Estados de sus obligaciones internacionales reguladas en un tratado multilateral en materia ambiental.

La aplicación consiste en el conjunto de medidas legislativas, reglamentarias o políticas adoptadas por los Estados necesarias para hacer efectivo el Derecho internacional en sus respectivos ordenamientos internos, en particular, aquellas disposiciones normativas contenidas en los tratados internacionales. La aplicación permite que los tratados internacionales se integren en los ordenamientos jurídicos internos con el fin de proceder a su puesta en práctica.

El cumplimiento se refiere a si los Estados observan las disposiciones de los tratados y las medidas que ellos mismos habían instituido para aplicar el contenido del tratado. El cumplimiento de las disposiciones de un tratado presupone las medidas de aplicación de derecho interno y se extiende a la valoración del comportamiento como conforme o no a las obligaciones jurídicas asumidas en el tratado internacional.

El control de la aplicación y el cumplimiento se refiere a las disposiciones convencionales que en materia ambiental prescribe un tratado. Ahora bien, este control se efectúa en función de las peculiaridades propias de las obligaciones reguladas por un tratados multilateral en materia ambiental, las cuales se caracterizan por una ambigüedad constructiva, es decir, son obligaciones que se caracterizan por ser prescripciones mínimas sujetas a un desarrollo futuro por los órganos convencionales, de manera que el control va a recaer sobre las obligaciones iniciales y su desarrollo posterior; son obligaciones que generan una clara relativización de compromisos jurídicos en función de la categoría de Estados de que se trate, desarrollados o en vías de desarrollo; y son obligaciones asimétricas en su contenido, es decir, en función de determinados parámetros temporales se fijan unos estándares de protección ambiental obligatorios. El control internacional se adapta así a estas características de las obligaciones y gradúa su intensidad en función de esta ambigüedad y relativización de compromisos para lograr la aplicación y el cumplimiento de las mismas. Esto genera un régimen no uniforme de aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales del medio ambiente. La aplicación y el cumplimiento de las

disposiciones convencionales deben examinarse en función de las Partes y del nivel de compromiso exigible en cada caso. Los problemas de aplicación y cumplimiento, que determinan la eficacia de los tratados internacionales en materia ambiental derivan, frecuentemente, de las características de la actividad, de la regulación jurídica, de la estructura jurídico-administrativa del Estado y de otros factores presentes en el medio ambiente internacional. Por lo tanto, más que de la falta de voluntad política para cumplir con las normas jurídicas internacionales de protección ambiental, el incumplimiento suele ser resultado de cierta incapacidad. En estas circunstancias, la asistencia es más adecuada que la penalización. Por ello, el enfoque de los tratados multilaterales de protección ambiental es el prever medidas no coercitivas para que las Partes alcancen el cumplimiento y para evitar que caigan en el incumplimiento.

El carácter no ejecutivo de las obligaciones reguladas por los tratados internacionales del medio ambiente propician una mayor intervención y discrecionalidad de los Estados para llevar a cabo la aplicación del tratado en su ordenamiento jurídico nacional. La protección del medio ambiente operada a través de los tratados internacionales sólo será eficaz en la medida que operen los mecanismos de control sobre este protagonismo que tienen los Estados en la aplicación y en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia ambiental. Además, la articulación del control en el ámbito ambiental está en función de la configuración *non-self executing* y del carácter de *soft law* que revisten las normas convencionales en el ámbito ambiental. En este sentido, la flexibilidad, la transparencia, el diálogo y la cooperación son las características fundamentales del control internacional en materia ambiental, que proporciona regímenes ambientales dinámicos y respetuosos con los intereses estatales. Asimismo, el fuerte componente político, junto con los componentes científicos y tecnológicos determinan un menor grado de exigencia jurídica en el cumplimiento de las obligaciones ambientales, sobre todo, teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

NOVENA

El elemento subjetivo del control internacional ambiental constituye la arquitectura institucional y de gobierno que permite la articulación y el ejercicio del control internacional en el ámbito de un determinado tratado sobre quienes son Parte en él, generalmente Estados. Los mecanismos de control en materia de medio ambiente se instrumentan a través de diversas instancias, con una fuerte

presencia gubernamental, debido a que los Estados no aceptan fácilmente la instauración de un mecanismo de fiscalización verdaderamente internacionalizado.

Aparte de las funciones generales de coordinación y dirección de la política ambiental internacional que llevan a cabo distintas organizaciones universales o regionales, las funciones de control se pueden atribuir a instituciones externas, que pueden ser instancias estatales u organizaciones internacionales preexistentes, a las que un tratado ambiental determinado les otorga competencias en el control de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones convencionales y a instituciones internas convencionales creadas *ad hoc*, por el propio tratado. La tendencia más generalizada es la de crear mecanismos institucionales de control a través del mismo tratado, bajo la forma de comisiones intergubernamentales y de Conferencias de las Partes, asistidos por secretarías y órganos subsidiarios, para coordinar políticas, desarrollar el derecho, supervisar su aplicación, ejercer presión sobre los Estados y resolver conflictos de intereses, con el fin de asegurar el cumplimiento del derecho ambiental surgido del régimen convencional. Estos tres niveles institucionales establecidos *ad hoc* por los respectivos tratados internacionales de protección ambiental de carácter multilateral mantienen una relación de jerarquía, con la Conferencia –en el caso de las convenciones marco- o Reunión de las Partes –en el caso de los protocolos- como órgano supremo de esta estructura. Este tipo de supervisión institucional se ha convertido desde 1972 en el modelo básico de la comunidad internacional para la regulación y el control de los riesgos y problemas ambientales.

En cuanto a los órganos de control concretos, la realidad es que, en materia ambiental, la independencia y la imparcialidad del órgano de control no constituyen aún factores típicos del control internacional. Los Estados aceptan con más facilidad mecanismos en los que ostentan cierta influencia, aunque la tendencia, cada vez mayor, es introducir elementos de imparcialidad en esta función, como la intervención de órganos de expertos independientes, aunque con una función, meramente, consultiva. En este sentido, los Estados tienden a admitir órganos de control más independientes, pero sin llegar a renunciar, completamente, a cierto grado de influencia gubernamental. En todo caso, la presencia de este grado de influencia gubernamental en el ejercicio del control ha permitido otorgar la legitimidad suficiente para promover la aceptación de estos mecanismos entre los Estados.

La naturaleza jurídica de estas estructuras institucionales establecidas por vía convencional, y mediante las cuales se lleva a cabo la actividad de control, se caracteriza por una clara indefinición derivada de la voluntad de los Estados Parte en los tratados que las crean. Estas instituciones comparten las mismas características que las organizaciones internacionales, es decir, son creadas

voluntariamente por un grupo de Estados con vocación de permanencia, a través de un tratado internacional, que detalla su composición, funciones y poderes, y las dota de una voluntad independiente. Aunque su acción se vea influida por la presencia en su seno de los Estados Parte, son capaces de elaborar y manifestar su voluntad a través de la adopción de resoluciones que, en algunos casos, son vinculantes, con el fin de gestionar unos intereses colectivos en materia ambiental, establecidos en el mismo tratado internacional. La aplicación de la doctrina de los “poderes implícitos”, a través de la cual se realiza una interpretación efectiva del tratado constitutivo de una organización internacional de acuerdo con su objetivo y propósito, permitiría afirmar que las instituciones creadas por los tratados internacionales en materia ambiental constituyen realmente organizaciones internacionales.

La Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios se rigen por una voluntad propia, puesto que los Estados Parte pueden influir en el trabajo de estos órganos solamente actuando a través de ellos. Y si bien una conferencia internacional es también un órgano de autogobierno, pero sin ser considerada una organización internacional, la diferencia determinante es que, además, las instituciones convencionales ambientales se establecen a través de tratados internacionales. Consecuentemente, las instituciones ambientales convencionales cumplen con los criterios necesarios para considerarse organizaciones internacionales y por lo tanto, se les aplicaría el correspondiente derecho de las organizaciones internacionales.

No obstante las semejanzas, estas instituciones no pueden considerarse como pertenecientes a la categoría de organizaciones internacionales, sino que en todo caso constituyen la creación de una nueva categoría institucional alternativa y flexible acorde con la voluntad de los Estados de no establecer una organización internacional. Precisamente, porque los Estados Parte en estos tratados internacionales han escogido no establecer formalmente una organización internacional, precisamente, para eludir la aplicación del Derecho internacional de las organizaciones internacionales.

Esto es así, en primer lugar, porque las instituciones convencionales ambientales, incluyendo la Conferencia de las Partes, no han sido establecidas, formalmente, como organizaciones internacionales. En segundo lugar, porque los tratados internacionales multilaterales en materia ambiental no contienen ninguna referencia explícita al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de estas instituciones convencionales ambientales o de su capacidad para concluir acuerdos internacionales, aunque en algunos tratados constitutivos de organizaciones internacionales se obvie, en ocasiones, estas referencias. En tercer lugar, porque si bien varias disposiciones de las convenciones internacionales

multilaterales en materia ambiental proporcionarían la base jurídica necesaria para afirmar la capacidad jurídica de la Conferencia de las Partes para la conclusión de tratados internacionales, estas se restringen a limitar los poderes institucionales al ámbito interno de gestión del tratado multilateral en materia ambiental. Estos argumentos son sin perjuicio de reconocer la actividad que realizan estas instituciones en el ámbito internacional, como por ejemplo, la adopción de memorandas de entendimiento con otros sujetos o actores de Derecho internacional.

Las particularidades de estas instituciones creadas por los tratados multilaterales en materia ambiental, que las diferencian de aquéllas instituciones creadas por los tratados de protección de los derechos humanos y de control de armamentos, son en primer lugar el carácter autónomo de las Conferencias de las Partes en los tratados internacionales ambientales que les permite decidir por sí mismas como y cuando reunirse, generalmente, de forma regular y periódica. En segundo lugar, es la creación de una secretaría permanente para asistir al funcionamiento del tratado. En tercer lugar, un poder normativo mucho más amplio, de desarrollo del contenido normativo de un régimen ambiental. Y finalmente, su intervención activa en el ejercicio del control de la aplicación y del cumplimiento de las disposiciones convencionales.

DÉCIMA

La progresiva generación de regímenes ambientales y la creciente descentralización institucional especializada surgida, como consecuencia de una perspectiva predominantemente sectorializada de la realidad ambiental, conlleva una serie de problemas prácticos como son la duplicación de funciones, el solapamiento competencial y, en definitiva, una importante complejidad institucional en materia de protección ambiental. Es decir, tanto la congestión normativa, como la congestión institucional presentes en el Derecho internacional del medio ambiente constituyen las cuestiones más problemáticas que afectan tanto la aplicación y al cumplimiento, como al ejercicio del control en el ámbito de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente, poniendo en duda la eficacia de los regímenes ambientales en la protección del medio ambiente. Esta es, sin duda, una cuestión a mejorar en aras a una mejor actuación coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

La progresiva institucionalización desarrollada en los tratados internacionales ambientales permite establecer una serie de características

comunes entre diversas disposiciones convencionales, que definen la realidad institucional del Derecho internacional del medio ambiente. Esta realidad presenta tanto fortalezas como debilidades en cuanto al impulso de la aplicación y del cumplimiento de los respectivos tratados internacionales. Las principales fortalezas de la realidad institucional en Derecho internacional del medio ambiente son la misma institucionalización de la cooperación, la promoción de la respuesta institucional a los problemas ambientales y la potenciación de la participación de las organizaciones no gubernamentales. Las principales debilidades de la realidad institucional en Derecho internacional del medio ambiente son: las limitaciones de la cooperación institucionalizada; la sectorialización y los solapamientos funcionales, la naturaleza jurídica ambigua de las instituciones y, por último, su funcionalidad y operatividad reducidas en materia de control.

DÉCIMOPRIMERA

En el ámbito de la protección ambiental, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil ejercen un papel cada vez más importante en el ámbito del control internacional no jurídico. En este sentido, la actividad de las ONGs no sólo ha influido en el origen de muchas convenciones internacionales relativas a la protección ambiental, sino que también participan de forma activa en su aplicación y en su proceso de desarrollo.

El reconocimiento de la participación de los actores no gubernamentales por los textos convencionales relativos a la protección ambiental suele estar expresamente incluido y definido en el ejercicio del control de la aplicación del tratado en cuestión o algunos aspectos de su aplicación. Las ONGs desarrollan funciones informales de considerable incidencia como son la recopilación, la divulgación y el intercambio de información, identificación de determinados perjuicios ambientales, la vinculación con el mundo científico, funciones de observador en los órganos convencionales, especialmente, en la Conferencia de las Partes, la promoción de la conclusión de tratados de protección ambiental y el refuerzo de la opinión pública. Todas estas funciones permiten a las ONGs desarrollar un sistema de control informal sobre el cumplimiento de las disposiciones convencionales y situarse en una posición a la vez privilegiada, pero a la vez incómoda para los Estados partes en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente.

El protagonismo cada vez más importante que ejercen las ONGs y la sociedad civil internacional va a venir reforzada considerablemente con la

aplicación del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de 25 de junio de 1998.

DÉCIMOSEGUNDA

El elemento formal del control está constituido por el conjunto de los mecanismos previstos en el tratado a través de los cuales se articula el control. Los mecanismos de control son un recurso para que las Partes identifiquen anticipadamente posibles situaciones de incumplimiento y sus causas, y formulen respuestas adecuadas para corregir el incumplimiento cuanto antes. Estas respuestas pueden adaptarse a las características de cada caso de incumplimiento y pueden incluir medidas facilitadoras y medidas congruentes con el Derecho internacional.

Estos mecanismos de control se articulan con un carácter no contencioso y con garantías procesales, permitiendo aclarar el contenido y fomentar la aplicación de las disposiciones de los tratados internacionales en materia ambiental, evitando así las controversias. En efecto, estos mecanismos de control proporcionan a los Estados la transparencia y la flexibilidad necesarias para proceder a una gestión del incumplimiento, a la vez que ofrecen la confidencialidad necesaria para encubrir sus dificultades para adecuarse a sus compromisos internacionales o sus intereses económicos y políticos contradictorios. Los Estados Parte ven en estos mecanismos un incentivo positivo a las Partes para cumplir con las obligaciones convencionales; proporcionar, asimismo, un foro multilateral interno de solución o prevención de controversias; proporcionar, en caso de incumplimiento, un mecanismo más suave y flexible, menos legalista que los tradicionales procedimientos de solución de controversias del Derecho internacional; proporcionar una solución interna de las controversias, sin necesidad de recurrir a instituciones externas y finalmente, facilitar el acceso unilateral, en tanto que el procedimiento de incumplimiento puede ser invocado *inter alia*, por una Parte y, consecuentemente, este procedimiento no depende de un acuerdo mutuo, a diferencia de los mecanismos tradicionales de solución de controversias, los cuales requieren un consentimiento de base para poder ser activados.

Los mecanismos de control en los tratados multilaterales de protección del medio ambiente comprenden los mecanismos de control permanente y general y los mecanismos de control ocasional y específico.

Los mecanismos de control permanente y general son procedimientos rutinarios, porque su ejercicio continuo proporciona una fuente de información actualizada al órgano de control. Dentro de esta clase de mecanismos de control se encuentra la información ambiental y la verificación ambiental. En cambio, los mecanismos de control ocasional y específico se manifiestan de forma compleja, en el sentido que no sólo se componen de la observación y la recepción de información por parte de los órganos de control, sino que estos están legitimados convencionalmente a proceder a determinadas actuaciones de verificación de la información. Dentro de estos mecanismos de control ocasional se distinguen entre los mecanismos de control fáctico del cumplimiento, como la investigación de los hechos y la inspección ambiental, que engloban el control basado en la mera recepción de información y la actividad de verificación del órgano de control y los mecanismos de control fáctico y jurídico del cumplimiento, como los procedimientos de incumplimiento, que incluyen la recepción de información, la valoración y además, la posibilidad de respuesta al incumplimiento. En ambos casos, existe una participación activa del órgano de control, que comprende no sólo la observación y evaluación, sino que también puede adquirir función de comprobación y de rectificación, adquiriendo un carácter casi judicial.

El control internacional en el ámbito de los tratados multilaterales en materia ambiental se realiza generalmente con base en los informes que remiten periódicamente los Estados, cuya eficacia es mucho mayor. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado nuevas tentativas para establecer por vía convencional mecanismos más desarrollados de control del cumplimiento, como son los procedimientos de incumplimiento. Éstos, aunque en proceso de perfeccionamiento, son hoy por hoy, el paradigma de mecanismo de control por excelencia y característico de los acuerdos multilaterales en materia ambiental. Su origen y desarrollo en el ámbito de la regulación de la protección internacional del medio ambiente resulta el paliativo de la responsabilidad internacional aplicada en el ámbito ambiental. A través de la generalización del uso de este mecanismo, se ha observado la tendencia de establecer, cada vez más, elementos de fiscalización algo más compulsivos, en el sentido que pueden generar como resultado del ejercicio del control medidas de reacción que sean conformes con el Derecho internacional.

DÉCIMOTERCERA

Los mecanismos de control de la aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales en materia ambiental deben ser complementados por mecanismos asistenciales del cumplimiento. La mayoría de tratados multilaterales en materia de protección de medio ambiente cuentan con estos mecanismos que hacen referencia explícita a la creación de capacidades, la asistencia financiera y la transferencia de tecnología. Los objetivos de estos mecanismos es contribuir a la creación y al fortalecimiento de la capacidad científica, económica y tecnológica de los Estados en desarrollo y con economías en transición, ya que éstos suelen carecer de la capacidad económica y técnica suficiente para cumplir con sus obligaciones. En efecto, estos Estados, si bien comparten las mismas responsabilidades en la protección del medio ambiente, asumen obligaciones diferentes respecto al resto de Estados, en función de su menor grado de contribución a la degradación ambiental y sus dificultades para aplicar los tratados multilaterales de protección ambiental. La contrapartida de estos beneficios transferidos de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo es el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales de protección ambiental, es decir, la aplicación de la condicionalidad ambiental.

Con el fin de alcanzar la mayor eficacia en la protección de un determinado sector ambiental, los tratados multilaterales en materia de protección del medio ambiente alientan a las Partes a informar sobre sus dificultades para cumplir con un tratado, sobre todo cuando la razón es la falta de capacidad y se requiera asistencia. Este hecho demuestra que la mayoría de los incumplimientos, que se producen en relación a los tratados internacionales de protección ambiental, lejos de depender de una falta de voluntad por parte del Estado infractor, se deben a la falta de recursos y capacidades para alcanzar los objetivos convencionales.

DÉCIMOCUARTA

El creciente uso de mecanismos de control, en especial, de los procedimientos de incumplimiento, en el ámbito internacional del medio ambiente responde a la necesidad de asegurar la participación continuada y el cumplimiento general de las obligaciones convencionales multilaterales con el fin de garantizar la realización de los objetivos comunes. Sin embargo, los mecanismos de control internacional en el ámbito ambiental se encuentran en constante proceso de desarrollo y perfeccionamiento, con el fin de lograr lo que se ha denominado como la “cultura del cumplimiento”. Todos los mecanismos se dirigen a desarrollar una función promocional y asistencial del cumplimiento, en detrimento de la sanción del incumplimiento. En todo caso, la introducción, desarrollo y aplicación de estos nuevos mecanismos permiten afirmar la progresiva individualización y la constatación de la existencia novedosa de un régimen de control en la aplicación y el cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección ambiental, basado en nuevos mecanismos de control más creativos, flexibles y dinámicos que los mecanismos tradicionales de control presentes en otros sectores del ordenamiento jurídico internacional.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

I. Fuentes Doctrinales	693
1. Obras generales de Derecho internacional público	693
2. Obras generales en materia de Derecho internacional del medio ambiente	696
3. Monografías	699
3.1. Monografías relacionadas con cuestiones del control internacional.....	699
3.2. Monografías de Derecho internacional del medio ambiente	703
4. Artículos en revistas y obras colectivas.....	714
4.1. Artículos relacionados con cuestiones del control internacional	714
4.2. Artículos de Derecho internacional del medio ambiente	726
II. Fuentes Normativas.....	770
1. Documentos de Naciones Unidas.....	770
2. Regímenes internacionales de protección ambiental.....	780
3. Tratados Internacionales	785
3.1. Compilaciones de Tratados Internacionales Multilaterales en materia ambiental.....	785
3.2. Tratados internacionales sobre derecho de los tratados.....	787
3.3. Tratados multilaterales en materia de protección ambiental.....	788
a) La etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo (antes de 1968).....	788
b) La etapa de la Conferencia de Estocolmo (1968-1987).....	790
c) La etapa de la Conferencia de Río de Janeiro (de 1987 hasta el presente)	796
III. Fuentes Jurisprudenciales	799
1. Corte Permanente de Justicia Internacional	799
a) Procedimientos contenciosos.....	799
b) Procedimientos consultivos	799
2. Corte Internacional de Justicia	799
a) Procedimientos contenciosos.....	799
b) Procedimientos consultivos	800
3. Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar.....	800
4. Decisiones arbitrales internacionales	800

I. FUENTES DOCTRINALES

1. Obras generales de Derecho internacional público

AGO, R., *Lezioni di diritto internazionale*, ed. Giuffrè, Milano, 1943.

- *Scienza giuridica e diritto internazionale*, ed. Giuffrè, Milano, 1950.

AUST, A., *Modern treaty law and practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

- BASDEVANT, J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, ed. Libraire du Recueil Sirey, París, 1959, pp. 167-169, 253-256, 666, 686, 713, 736.
- BERNHARDT, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. II, Elsevier, Amsterdam, 1995.
- CARREAU, D., *Droit international*, 5ª edición, Pedone, París, 1997.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, 2ª edición, ed. Tecnos, Madrid, 1976.
- *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- *Curso de Derecho internacional público*, ed. Tecnos, Madrid, 1991.
- CASSESE, A., *Diritto internazionale. I. Il lineamenti*, ed. Il Mulino Strumenti, Bologna, 2003.
- CONFORTI, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Reimpresión, Nápoles, 2003.
- CRAWFORD, J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Comments*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- CHAUMONT, C., *Les organisations internationales*, Les Cours de Droit, París, 1961.
- DE VISSCHER, C., *Théories et réalités en droit international public*, ed. Pedone, París, 1960.
- *Les effectivités du droit international public*, ed. Pedone, Paris, 1967.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho internacional público*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.
- DUPUY, R. J. (Dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, ed. ACIDI, Martinus Nijhoff, 2da edición, Dordrecht-Boston-London, 1998.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., *Curso de Derecho internacional público*, ed. Civitas, Madrid, 2003.
- GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, Libr. de l'Univ., vol. II, Ginebra, 1954.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, ed. Trotta, Madrid, 1995.

- JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E., *El Derecho internacional contemporáneo*, ed. Tecnos, Madrid, 1980.
- KALSHOVEN, KUYPER, LAMMERS (ed.), *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noprdhoff, 1980.
- KELSEN, H., *Principles of International Law*, ed. Rinehart, New York, 1966.
- MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume I-II, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1992 y 1995, respectivamente.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, 4ta edición, 2005.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., CASTRO-RIAL CANOSA, J. M., *El derecho internacional en los albores del siglo XXI*, ed. Trotta, Madrid, 2002.
- PANEBIANCO, M., MARTINO, G., *Elementi di Diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2003.
- PATHAK, R. S., DHOKALIA, R. P., (ed.), *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge Nagendra Singh*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1992.
- QUOC DINH, N., DAILLIER, P., PELLET, A., *Droit international public*, 7ª ed., L.G.D.J., París, 2002.
- SCELLE, G., *Précis de droit des gens. Principes et systématique*, primera parte, Recueil Sirey, París 1932.
- *Théorie du gouvernement international*, Institut International de Droit Public, Rapport, session d'Octobre 1934, París, 1934, pp. 1-80.
- *Manuel de droit international public*, Editions Domat-Montchrestien, París, 1948.
- SCHACHTER, O., *International Law in Theory and in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991.
- SPERDUTI, G., *Lezioni di diritto internazionale*, ed. Giuffrè, Milano, 1958.
- TRUYOL SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, ed. Alianza, Madrid, 1974.
- VERDROSS, A., *Völkerrecht*, (con la colaboración de VEROSTA y de ZEMANEK), ed. Springer, Viena, 1964.

WALLACE, R. M. M., *International Law*, 3rd ed., Sweet & Maxwell, London, 1997.

WENGLER, W., *Völkerrecht*, vol. I y II, ed. Springer, Berlín, 1964.

2. Obras generales en materia de Derecho internacional del medio ambiente

ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, *La protection de l'environnement et le droit international*, Colloque de La Haye de 1973, Sijthoff, Leiden, 1975, pp. 650.

ANDERSON, F. R., MANDELKER, D. R., TARLOCK, A., *Environmental Protection Law and Policy*, Little Brown and Company, 2nd edition, Boston, 1990.

ARCHAMBAULT, E., DESAIGNES, B., CONCELA DA FONSECA, J. P., *Une approche multidisciplinaire de l'environnement*, Université de Paris I, Economica (Cahiers du Centre économie, espace, environnement), 1980, n° 2.

BELL, S., *Environmental Law*, Blackstone, 4th edition, London, 1997.

BEYERLIN, U., *Umweltvölkerrecht*, Verlag C. H. Beck, München, 2000.

BERGLUND, M. (ed.), *International Environmental Law-Making and Diplomacy Review 2004*, University of Joensuu, UNEP Course Series 1, Joensuu, 2005.

BHATT, S., *Environment Protection and International Law*, Radiant Publishers, New Delhi, 1985.

BIRNIE, P., BOYLE, A. E., *International Law and Environment*, Oxford, 1992.

BODANSKY, D. (ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

BROWN WEISS, E., *Environment Change and International Law. New Challenges and Dimensions*, UN University Press, 1992.

DESPAX, M., *Droit de l'environnement*, LITEC, París, 1980.

DUPUY, R. J. (ed.), *The future of International Law of the Environment*, ed. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985.

FINDLEY, R. W., FARBER, D. A., *Cases and Materials on Environmental Law*, 4th edition, West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1995.

FOY, P., NOVAK, F., VERA, G., NAMIHAS, S., *Derecho internacional ambiental*, Pontificia Universidad Católica de Perú, Instituto de Estudios

- Internacionales, Instituto de Estudios Ambientales, Fondo Editorial, Perú, 2003.
- GARBUTT, J., *Environmental Law. A Practical Handbook*, 2nd edition, Wiley Chancery, London, 1995.
- GERARD, A., *Droit de l'environnement*, ed. Presses Universitaires de Bruxelles, Bruselas, 1991.
- GERMÁN, J., ESQUIVEL, V., *El nuevo derecho internacional del medio ambiente*, Estudios de Política Internacional, Perú, 1991.
- GILLESPIE, A., *International Environmental Law, Policy and Ethics*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- GOETZ, V., RAUSCHNING, D., ZIEGER, G., *Umwelt und Internationale Wirtschaft*, C. Heymans Verlag, Köln, 1975.
- GURUSWAMY, L., HENDRICKS, B. R., *International Environmental Law in a Nutshell*, West Publishing Co, St. Paul, Minn., 1997.
- GURUSWAMY, L., PALMER, G., WESTON, B. (eds.), *International Environmental Law and World Order*, West Group, 1994.
- HARDGROVE, J. L. (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, Oceana-Sijthoff, New York, Leiden, 1972.
- HUGHES, D., *Environmental Law*, Butterworths, 3rd edition, Dublin, Edinburg, 1996.
- HURRELL, A., KINGSBURY, B., *The International Politics of the Environment. Actors, Interests and Institutions*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.
- KAY, D. A., JACOBSON, H. K., (eds.), *Environmental Protection: The international Dimension*, Osmun & Co. , Totowa, 1983.
- KISS, A.-Ch., (ed.), *The Protection of the Environment and International Law*, Colloque 1973 de la ADI de La Haya, Leiden, 1975.
- *Los principios generales del Derecho del medio ambiente*, Cuadernos Cátedra "J. B. Scott", Universidad de Valladolid, 1975.
 - *Droit International de l'environnement*, Pedone, París, 1989.
 - *Droit International de l'environnement*, Economica, París, 1992.

- KISS, A.-CH., SHELTON, D., *International Environmental Law*, New York, (Transnational Publishers), Graham & Trotman, London, 1991.
- KOUFA, K. (ed.), *Protection of the Environment for the new Millennium*, Institute of International Public Law, Sakkoulas Publications, Thessaloniki, 2002.
- KUOKKANEN, T., *International Law and the Environment*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2002.
- LANG, W., (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman/MNP, London, Dordrecht, Boston, 1995.
- LANG, W., NEUHOLD, H., ZEMANEK, K., *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1991.
- LAVIEILLE, J. M., *Droit international de l'environnement*, ed. Elipses, 2ª edición, París, 2004.
- LÁZARO CALVO, T., *Derecho internacional del medio ambiente*, ed. Atelier, Barcelona, 2005.
- LOUKA, E., *International Environmental Law. Fairness, Effectiveness and World Order*, Cambridge University Press, 2006.
- MALCOLM, R., *A Guidebook to Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London, 1994.
- NANDA, V. P., *International Environmental Law and Policy*, Transnational Publishers, Inc., New York, 1995.
- PEVATO, P. M. (ed.), *International Environmental Law*, The Library of Essays in International Law, vol. I y II, Ashgate, Dartmouth, Hants, 2003.
- PRIEUR, M., *Droit de l'environnement*, col. Précis Dalloz, Dalloz, 4ª edición, París, 2001.
- RODGERS, W. H., *Environmental Law*, West Publishing Co. St. Paul, Minn., 1994.
- RÜSTER, B., SIMMA, B., BOCK, M. (eds. y comp.), *International Protection of the Environment: Treaties and related Documents*, New York, Oceana, 1975-1983.
- SAND, P. H., *The effectiveness of international environmental agreements. A survey of existing legal instruments*, Grotius Publications, Cambridge, 1992.
- SANDS, Ph., *Greening International Law*, The New Press, New York, 1994.

- *Principles of International Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

SCHLICKMAN, A., MCMAHON, T., VAN RIEL, N., SIDLEY & AUSTIN, *Environmental Law and Regulation*, Butterworth Legal Publishers, USA, 1991.

TECLAFF, L. A., UTTON, A. E., *International Environmental Law*, Praeger Publishers, New York, Washington, London, 1974.

THORNTON, J., BECKWITH, S., *Environmental Law*, ed. Sweet & Maxwell, London, 1997.

VALLE MUÑIZ, J. M. (coord.), *La protección jurídica del medio ambiente*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.

VERSCHUUREN, J., *Principles of Environmental Law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1986.

3. Monografías

3.1. Monografías relacionadas con cuestiones del control internacional

AGUILAR NAVARRO, M., *Crisis y reconstrucción del Derecho internacional*, Sevilla, 1957.

AZCÁRATE, P., *League of Nations and National Minorities*, Carnegie Endowment for Internat. Peace, Washington, 1945.

AZNAR GÓMEZ, M. J., *Los métodos de verificación en el derecho internacional del desarme (1945-1995)*, Biblioteca Diplomática Española, Sección varios 3, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995.

BELLANY, I., BLACKER, C. D., *The Verification of Arms Control Agreements*, Frank Cass & Co. Ltd., Londres *et al.*, 1983.

BENSALAH, T., *L'enquête internationale dans le règlement des conflits – Règles juridiques applicables*, Libr. Gen. de Droit et de Jurisprudence, París, 1976.

BERTHOUD, P., *Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives*, Thèse n.º. 452, Imprimerie de Saint –Gervais, S. A., Ginebra 1946.

BERNATH, E., *Die Internationale Kontrolle*, Zürich, 1935.

- BILDER, R., *Managing the Risks of International Agreement*, Univ. of Wisconsin Press, Madison, 1981.
- BLOKKER, N., MULLER, S. (eds.), *Towards more Effective Supervision by International Organizations. Some concluding Observations*, Dordrecht, 1994.
- BRIERLY, J. L., *The Basis of Obligation in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1958.
- BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with Nonbinding Accords*, Studies in Transnational Legal Policy, N°. 29, The American Society of International Law, Washington, D.C., 1997.
- BURGSTALLER, M., *Theories of compliance with international law*, ed. Nijhoff, Leiden, 2004.
- CASSESE, A., *Il Diritto interno nel proceso internazionale*, ed. CEDAM, Padova, 1962.
- *Il controllo internazionale: contributi alla teoria delle funzioni di organizzazione dell'ordinamento internazionale*, ed. Giuffrè, Milan, 1971.
- *International Law in a Divided World*, ed. Clarendon Press, Oxford, 1986.
- CHAYES, A., CHAYES, A. H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, ed. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1995.
- CHOWDHURY, T. M. C., *Legal Framework of International Supervision*, ed. Stockholms Universitet, Estocolmo, 1986.
- COMBACAU, J., *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercion non-militaire*, ed. Pedone, Paris, 1974.
- CONFORTI, B., *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, CEDAM, Pádova, 1968.
- COUSSIRAT – COUSTERE, V., *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats*, thèse, París II, 1979.
- DAHLITZ, J., DICKE, D. (eds.), *The International Law of Arms Control and Disarmament*, ed. Naciones Unidas, Nueva York, 1991.
- DECAUX, E., *La reciprocité en droit international*, Libr. Générale de droit et de jurisprudence, París, 1980.

- EASTON, D., *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley Publ., New York, 1965.
- FISCHER, G., VIGNES, D. (eds.), *L'Inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des Organisations Internationales*, ed. Bruylant, Bruselas, 1976.
- FISCHER, R., *Improving Compliance with International Law*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1981.
- FOX, H., MEYER, M. A. (eds.), *Effecting Compliance, Armed Conflict and the New Law*, British Institute of International and Comparative Law, London, 1993.
- FREESTONE, D., *The Precautionary Principle and International Law: the Challenge of Implementation*, Kluwer Law International, The Hague, 1996.
- GERADU, J., WASSERMAN, C. (eds.), *The Third International Conference on Enforcement*, 1994.
- GOLDBLAT, J., *Arms Control: A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements*, SIPRI, Taylor & Francis, Ltd., Londres, 1978.
- HANSKI, R., ROSAS, A., STENDAHL, K., *Verification of Arms Control Agreements – with special reference to on-site inspections*, 1991.
- KAASIK, N., *Le contrôle en droit international*, ed. Pedone, Paris, 1933.
- KELSEN, H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, ed. Mohr, Tübingen, 1920.
- *Allgemeine Staatslehre*, ed. Springer, Berlín, 1925.
- *Reine Rechtslehre, Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, ed. Deuticke, Leipzig und Wien, 1934.
- *General Theory of Law and State*, ed. Clarendon, Cambridge, (Mass.), 1946.
- KIMBALL, L. A., *Treaty Implementation: Scientific and Technical Advice Enters a New Stage*, Studies in Transnational Legal Policy, n°. 28, American Society of International Law, Washington, DC.
- KREPON, M., UMBERGER, M., *Verification and Compliance. A Problem – Solving Approach*, MacMillan Press, Londres, 1988.
- LANDY, E. A., *The Effectiveness of International Supervision, Thirty Years of ILO Experience*, Stevens & Sons/Oceana Publishers, London, New York, 1966.

- LANG, W., *Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht*, Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz, FS H. Schambeck (Für Staat und Recht), Duncker & Humblot, Berlín, 1994.
- LETTIERI, *Il poteri dello Stato e la funzione di controllo*, ed. 'La Scienza', Roma, 1948.
- MARTÍN LÓPEZ, M. A., *El incumplimiento de los Tratados Internacionales*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2003.
- MCDONALD, R. ST., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, ed. Dordrecht, Boston, Lancaster, 1986.
- MERON, T., *Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Process*, ed. Clarendon Press, Oxford, 1986.
- MORRIS, E., *International Verifications Organizations*, Centre for International and Strategic Studies, York University, Toronto, 1991.
- PIGRAU, A., *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- PISILLO MAZZESCHI, R., *"Due Diligence" e Responsabilità internazionale degli Stati*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1989.
- ROMANO, S., *Principii di Diritto costituzionale generale*, ed. Giuffrè, Milano, 1946.
- ROTH, A., *Das Kontrollsystem der Völkerbundmandate*, ed. Springer, Berlín, 1930.
- ROSENAU, J., N., CZEMPIEL, O. (ed.), *Governance without Government: Change and Order in World Politics*, Cambridge University Press, New York, 1991.
- ROSENNE, S., *Breach of Treaty*, Cambridge Grotius Publishers, Cambridge, 1985.
- SHELTON, D., *Commitment and Compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*, Oxford University Press, New York, 2000.
- SUR, S. (ed.), *Verification of Disarmament or Limitation of Armaments: Instruments, Negotiations, Proposals*, UNIDIR, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999.
- TRIEPEL, H., *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des deutschen Reiches*, ed. Springer, Berlín, 1917.

- VAN REES, D., *Les mandats internationaux. I. Le contrôle international de l'administration mandataire*, ed. Rousseau, París, 1927.
- VV.AA., *La technique et les principes du droit public: Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, LGDJ, 1950.
- WALKER, R. B. J., MENDLOWITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990.
- WIEBRINGHAUS, H., *Das Gesetz der funktionellen Verdoppelung. Beitrag zu einer universalistischen Theorie des internationalprivat und Völkerrechts*, ed. West-Ost-Verlag, Saarbrücken, 1955.
- WRIGHT, Q., *Mandates under the League of Nations*, ed. Univ. of Chicago Press, Chicago, 1930.
- YOUNG, O. R., *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979.
- ZANGHI, C., *La funzione di controllo negli enti internazionali*, ed. Giuffrè, Milán, 1966.
- ZEINEDDINE, F. M., *Le régime de contrôle des Mandats de la Société des Nations*, Presses Univ. de France, París, 1932.

3.2. Monografías de Derecho internacional del medio ambiente

- ADEDE, A. O., *International Environmental Law Digest: instruments for International Responses to problems of Environment and Development*, ed. Elsevier, Amsterdam, New York, 1993.
- ANNIBALE, S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, ed. Cedam, n.º XIV, Padova, 1996.
- ATAPATTU, SUMUDU A., *Emerging principles of international environmental law*, Ardsley, Transnational Publishers, Nueva York, 2006.
- AYER, A., *Droit international de l'environnement: responsabilité de l'État pour inactivité législative et droit des particuliers*, Serie II, vol I, Collection Latine, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, Genève, Munich, 2001.
- BADIALI, G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995.
- BASSE, E. M., (ed.), *Environmental Law: from International to National Law*, Gadjura, Kobenhavn, 1997.

- BERGKAMP, L., *Liability and Environment*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2001.
- BEYERLIN, U. (Ed.), *Ensuring compliance with multilateral environmental agreements*, ed. Nijhoff, Leiden, 2006.
- BIERMANN, F., BAUER, S. (eds.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, ed. Ashgate, Aldershot, 2005.
- BIERMANN, F., SIMONIS, U.E., *A World Organization for Environment and Development: Functions, Opportunities, Issues, Policy*, Paper n°. 9, Bonn: Development and Peace Foundation, 1998.
- BOTHE, M., (coord.), *Trends in Environmental Policy and Law*, International Union fo Conservation of Nature and Natural Ressources, Gland, Switzerland, 1980.
- BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- BRENTON, T., *The Greening of Machiavelli. The evolution of International Environmental Politics*, ed. Earthscan, London, 1994.
- BUCK, S. J., *Understanding environmental administration and law*, Island Press, Washington, 2006.
- BUTLER, W. E., (ed.), *Control over Compliance with International Environmental Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, London Boston, Mass., 1991.
- CALDWELL, L. K., *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 2da edición, London, 1990.
- CAMERON, J., WEERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, London, 1996.
- CAMPIGLIO, L. y otros (ed.), *The Environment after Rio: international law and economics*, Graham & Trotman, M. Nijhoff, London Boston, Mass., 1994.
- CANÇADO TRINDADE, A. A. (ed.), *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2ª edición, San José de Costa Rica, 1995.
- CARROL, J. E., *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- CIEL/ECONATURA, *Responsability for Non-Compliance under the Kyoto Protocol's Mechanisms for Cooperative Implementation*, 1998.

- CIEL/WWF: MORGAN, J. L., PORTER, S. J., *Compliance Institutions for the Kyoto Protocol: A joint CIEL/WWF Proposal*, Discussion Draft, Prepared for the Viena Compliance Workshop, October 6, 1999.
- COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES, *Nuestra Comunidad Global*, trad. C. Rodríguez Braun, Alianza, Madrid, 1995.
- CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996.
- CULLET, P., *Differential Treatment in International Environmental Law*, Ashgate, Hants, 2003.
- CHUECA SANCHO, A. G., *Cambio climático y Derecho internacional*, Fundación de Ecología y Desarrollo, Zaragoza, 2000.
- D'AMATO, A., ENGEL, R., *International Environmental Law Anthology*, Anderson Publishing Company, Cincinnati, Ohio, 1996.
- DE SADELEER, N., ROLLER, G., DROSS, M., *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, The Avosetta Series, n.º. 6, Europa Law Publishing, Groningen, 2005.
- DO NASCIMENTO E SILVA, G. E., *Direito Ambiental Internacional*, Thex Editora, Brazil, 1995.
- DOUMBE-BILLE, S. (ed.), *Les aspects juridiques de l'Agenda 21*, Etude du Ministère de l'Environnement, CRIDEA-CNRS, Limoges, décembre 1995.
- *Les obstacles institutionnels à l'articulation étroite et adéquate entre les politiques d'environnement et de développement durable*, Etude du Réseau - "Droit de l'environnement", Aupelf-Uref, CRIDEAU-CNRS, Limoges, octobre, 1996.
- DREUX, Ph., *Introducción a la ecología*, ed. Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- EBBESSON, J., *Compatibility of International and National Environmental Law*, Londres, 1997.
- EHRMANN, M., *Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.
- FEINBERG, N., *La jurisdiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le système de la protection internationale des minorités*, Rousseau, París, 1931.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La protección del medio ambiente en Derecho internacional, Derecho comunitario europeo y Derecho español*, ed. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1ª reimpresión, Vitoria-Gasteiz, mayo 1992.
- FINDLEY, R. W., FARBER, D. A., *Environmental Law*, Nutshell Series, 3ª edición, Minnesota, 1991.
- *Cases and Materials on Environmental Law*, West Publishing Co. St. Paul, 4th Edition, Minnesota, 1995.
- FISCHER, J., *The Road from Río: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*, Westport, Conn., Praeger, 1993.
- FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991.
- FRENCH, H. F., *Después de la Conferencia de Río. El futuro del control medioambiental*, Bakeaz, Los Libros de la Catarata, Bilbao, Madrid, 1993.
- GEHRING, T., *Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Laske & Budrich, Opladen, 1997.
- *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*, Peter Lang, Berlín, Frankfurt, 1994.
- GERMÁN, J., ESQUIVEL, V., *El nuevo Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Estudios de Política Internacional, Academia Diplomática del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, Perú, 1992.
- GINTHER, K., DENTERS, E., DE WAART, P. J.I.M. (ed.), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1995.
- GOSOVIC, B., *The Guest for World Environmental Cooperation. The Case of the UN Global Environment and Monitoring System*, Routledge, London, 1992.
- GRUBB, M., KOCH, M., THOMSON, K., MUNSON, A., SULLIVAN, F., *The Earth Summit Agreements. A Guide and Assessment*, The Royal Institute of International Affairs, Earthscan, London, 1993.
- HAAS, P., KEOHANE, R., LEVY, M.(eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, Boston, Mass., 1993.
- HARGROVE, J. L.(ed.), *Law, Institutions and the global environment*, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, N.Y., A. W. Sijthoff, Leiden, 1972.

- HUTTER, B.M., *Compliance: Regulation and Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- HYVARINEN, J., BRACK, D., *Global Environmental Institutions: Analysis and Options for Change*, The Royal Institute of International Affairs, London (RIIA: September 2000. Disponible en: www.riia.org/research/eep/eep.html).
- HOHMANN, H., *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. The Precautionary Principle: International Environmental Law between Exploitation and Protection*, Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1994.
- HOOG, G., STEINMETZ, A. (ed.), *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*, ed. De Gruyter, Berlín, New York, 1993.
- HUNTER, D., SALZMAN, J., ZAEKE, D., *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 2da ed., New York, 2002.
- IUCN, *Status of Multilateral treaties in the field of environment and conservation*, Gland, Switzerland, 1985.
- *Draft International Covenant on Environment and Development*, Environment Policy and Law, n. 31, rev. 2, Gland, Switzerland, 2004.
- INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, *Concerted Action on the Effectiveness of international environmental agreements*, Workshop, Barcelona, September 2000.
- JACOBSON, H. K, BROWN WEISS, E. (eds.), *Engaging Countries. Strengthening National Compliance with International Environmental Accords*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1998.
- JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998.
- JIMENEZ DE PARGA MASEDA, P., *El principio de prevención en el Derecho internacional del medio ambiente*, Ecoiuris, Madrid, 2001.
- JOHNSTON, S. P., *The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1993.
- JORDAN, A. J., O'RIORDAN, T., *Institutional Adaptation to Global Environmental Change (I): Social Institutions, Policy Change and Social Learning*, CSERGE Working Paper, GEC 95-20.

- *Institutional Adaptation to Global Environmental Change (II): Core Elements of an 'Institutional' Theory*, CSERGE Working Paper, GEC 95-21.
- JURGIELEWICZ, L. M., *Global Environmental Change and International Law: Prospects for Progress in the Legal Order*, Lanham, MD, University Press of America, 1996.
- KANIARU, D., MREMA, E., *Enforcement of and compliance with MEAs: the experiences of CITES, Montreal Protocol and Basel Convention*, United Nations Environment Programme, Nairobi, 2 vol., 1999.
- KISS, A.-Ch. (ed.), *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l'environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières.
- *Programme of Training for the Application of Environmental Law, Course 1: Introduction to International Environmental Law*, UNITAR/UNEP/IUCN, Ginebra, 1997.
- KISS, A., SHELTON, D., ISHIBASHI, K. (eds.), *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements*, ICECA, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2003.
- KÖNIG, D., *Durchsetzung internationaler Bestands- und umweltschutzvorschriften auf Hoher See im Interesse der Staatengemeinschaft*, Duncker u. Humblot, Berlín, 1990.
- KOST, I. L., *Environmental Policy: From Regulation to Economic Instruments. Selective Bibliography*, Center for Studies and Research of The Hague Academy of International Law, Peace Palace Library, The Hague, 1994.
- KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995.
- KÜTTING, G., *Environment, Society and International Relations: towards more effective international environmental agreements*, Routledge, London, New York, 2000.
- LAMBERT, M. L., *Efficacité et limites de l'application du droit de l'environnement au niveau international, communautaire et national à travers l'exemple de la CITES*, SRETIE, 1991.
- LANG, W., (ed.), *Sustainable Development and International Law*, ed. Graham & Trotman, London, 1995.

- (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Federal Ministry for Foreign Affairs, Wien, 1997.
- LAVIELLE, J. M. (ed.), *Les institutions des conventions internationales, étude du Ministère de l'environnement*, CRIDEAU-CNRS, Limoges, juin 1997.
- LOMAS, O. (ed.), *Frontiers of Environmental Law*, Chancery Law Publishing, London, 1991.
- MADRIGAL CORDERO, P., MAURI CARABAGUÍAZ, C., GONZÁLEZ AGUILUZ, M. (eds.), *II Congreso de Derecho Ambiental*, UICN, San José, Costa Rica, 1999.
- MAFFEI, M. C. (ed.), *Participation in World Treaties on the Protection of the Environment. A Collection of data*, Kluwer International Law, London, Boston, Mass., 1996.
- MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., (Dir.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable*, Septièmes Rencontres Internationales d'Aix En Provence, Colloque, des 15 et 16 janvier 1999, Éditions A. Pedone, París, 1999.
- MCGREGOR, G. I., *Environmental Law and Enforcement*, Lewi's Publishers, Florida, 1994.
- MITCHELL, R., *Intentional Oil Pollution at Sea: environmental policy and treaty compliance*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1994.
- *From Paper to Practice: improving environmental treaty compliance*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan, Michigan, 1995.
- MORRISON, F. L., WOLFRUM, R. (eds.), *International, regional and traditional environmental Law*, Kluwer Law International, XXXIV, The Hague, 2000.
- NESPOR, S., CAPRIA, A., *Rapport mondiale sul Diritto dell'ambiente. A world survey of environmental law*, ed. Giuffrè, Milano, 1996.
- NORDIC COUNCIL OF MINISTERS, *Quality Assurance in Environmental Monitoring. A Guidance Document*, Tema Nord Environment, Copenhagen, 1997.
- NORDIC RESEARCH PROJECT, *The Effectiveness of Multilateral Agreements*, Copenhagen, 1996.
- O.C.D.E., *Les normes relatives à l'environnement: définitions et besoins d'harmonisation internationale*, París, 1974.
- *The State of the Environment*, 1985.

- Environment Directorate, Environment Policy Committee, information Paper, *Responding to non-compliance under the Climate Change Regime*, Env/EPOC (99)21/Final, de 28 de mayo de 1999.
- OBERTHÜR, S. (ed.), *Institutional interaction in global environmental governance*, MIT Press, Cambridge, 2006
- OTT, H. E., *Umweltregime im Völkerrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.
- PATZER, R. A., *Environmental Law. Compliance and Enforcement*, Environmental Management Development in Indonesia Paper, Ministry of State for Environment, Yakarta, 1995.
- *Environmental law compliance and enforcement*, School for Resource and Environmental Studies, Dalhousie Univ., Halifax , 1995.
- PIGRAU, A., *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales. En torno al proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional*, Bosch Editor, Barcelona, 1994.
- PLATER, Z. J. B., ABRAMS, R. H., GOLDFARB, W., *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, ed. American Case-book Series, West Publ. Co., St. Paul, Minn., 1994.
- POSTIGLIONE, A., *The Global Village without Regulations*, Giunti Editore, Firenze, 1992.
- PRINCEN, T., FINGER, M., *Environmental NGOs in World Politics. Linking the local and the global*, Routledge, London, New York, 1994.
- QUINN, J. J., *The International Legal Environment*, University of Toronto Press, Toronto, 1986.
- RAJAMANI, L., *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford Monographs in International Law, Oxford, 2006.
- REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE, *Report on the Status of Multilateral Environmental Agreements in the European Region*, prepared on behalf of United Nations Programme, Hungría, Junio 1998.
- *Europe "Agreening"*, 2000 Report on the Status and Implementation of Multilateral Agreements in the European Region", Hungría, septiembre de 2000, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- ROBINSON, N. A. (ed.), *Series III of International Protection of the Environment: Agenda 21*, Dobbs. Ferry, New York, 1992, vol. 2 y vol. 3.

- ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dodrecht, Boston, London, 1997.
- ROMANO, C. P. R., *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes. A Pragmatic Approach*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2000.
- ROMI, I., *Mise en oeuvre de la protection de l'environnement*, Éditions Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg, 1997.
- SAND, P. H., *Lessons learned in Global Environmental Governance*, World Resources Institute, New York, 1990.
- (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of existing Legal Instruments*, Grotius Publications, Cambridge, 1992.
- (ed.), *Global Governance*, London, 1995.
- *Transnational Environmental Law: Lessons in Global Change*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, Mass., 1999.
- SAURA ESTAPÀ, J., *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003.
- SHARAN, H., SHARAN MELI, A., *Joint Implementation for Global Sustainability: Principles and Criteria*, DASAG Energy Engineering, Switzerland, 1994.
- SHELTON, D., *Techniques and procedures in international environmental law*, United Nations Institute for Training and Research, Geneva, 1997.
- (ed.), *Commitment and Compliance: The role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- SCHLICKMAN, J. A., MCMAHON, T. M., VAN RIEL, N., SIDLEY & AUSTIN, *International Environmental Law and Regulation*, Butterworths Legal Publishers, Londres, 1991.
- SCHMIDT, C., *Designing international environmental Agreements: incentive compatible strategies for cost-effective cooperation*, Edward Elgar, XVI, Konstanz Univ., Konstanz, 2000.
- SHEA, E. E., *Environmental Law and Compliance Methods*, Oceana Publications, Dobbs. Ferry, New York, 2002.
- SINGH, G., *Global Environmental Change and International Law*, The Indian Society of International Law, Aditya Books, Nueva Delhi, 1991.

- SPRINGER, A., *The International Law of Pollution – Protecting the Global Environment in a World of Sovereign States*, Quorum Books, Westport, Conn., 1983.
- STENDAHL-RECHARDT, K. (ed.), *Nordic Research Project on the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, TemaNord, n°. 513, Nordic Council of Ministers, Helsinki, 1996.
- STOKKE, O. S. (ed.), *Implementing the climate regime*, Earthscan, Londres, 2005.
- SUSSKIND, L. E., *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- SUSSKIND, L. E., JAY DOLIN, E., BRESVIN, W. (eds.), *International Environmental Treaty Making*, The Program on Negotiation of Harvard Law School, Cambridge, 1992.
- SWANSON, T., JOHNSTON, S., *Global Environmental Problems and International Environmental Agreements: The Economics of International Institution Building*, Eduard Elgar, United Nations, 1999.
- TOLBA, M. K. (ed.), *Evolving Environmental Perceptions: from Stockholm to Nairobi*, Butterworths, Londres, 1988.
- TOLBA, M. K., EL-KHOLY, O. A. (ed.), *The World Environment 1972-1992: two decades of challenge*, Chapman and Hall, London, 1992.
- TOLBA, M. K., RUMMEL-BULSKA, I., *Global Environmental Diplomacy*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- TROPP, S., ATCHIA, M. (eds.), *Environmental Management. Issues and Solutions*, UNEP, Nairobi, 1993.
- UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS, *Emerging Trends in the Development of International Environmental Law at the Regional and Global Level: Implications for Transnational Corporations*, United Nations, New York, 1992, Prepublication Advance Unedited Copy, Environment Series.
- VICTOR, D. G., RAUSHALA, K., SKOLNIKOFF, E. B., (eds.), *Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1998.
- VV.AA., *L'avenir du Droit International de l'Environnement*, ADIH-Colloque, Dordrecht, Boston Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1985.
- VV.AA., *Problemas internacionales del medio ambiente*, UAB, Barcelona, 1985.

- VV.AA., *Environmental Agreements. Environmental Effectiveness*, Environmental Issues Series, n.º. 3, vol. 1-2, Case Studies, European Environmental Agency, Copenhagen, 1997.
- VV.AA., *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle?*, Études en hommage à Alexandre Kiss, Éditions Frison-Roche, París, 1998.
- VV.AA., *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation. Legal Basis and Practical Experience*, Umwelt Bundes Amt für Mensch und Umwelt, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2002.
- WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996.
- *Five Years Since UNCED: Recent Lessons on the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, FIELD, London, 1998.
- WETTESTAD, J., *Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions*, Elgar, Cheltenham, 1999.
- WETTESTAD, J., ANDRESEN, S., *The Effectiveness of International Resource Cooperation: Some Preliminary Findings*, Fridtjof Nansen Institute, Lysaker, Norway, 1991.
- WINTER, G., *Multilevel governance of global environmental change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- WIJNSTEKERS, W., *The Evolution of CITES: A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, Secretariat of the Convention on Intern. Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 7th edition, Lausanne, 2003.
- WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, Springer, Berlín, 1996.
- WOLFRUM, R., LANGENFELD, C., MINNEROP, P., *Environmental liability in international law*, E. Schmidt, Berlín, 2005.
- WOLFRUM, R., MATZ, N., *Conflicts in International Environmental Law*, Springer, Berlín, Heidelberg, New York, 2003.
- WORKSHOP HEIDELBERG, *Institution - Building in International Environmental Law*, March 20-22, Kohlhammer, Stuttgart, 1996.
- WORLD FEDERALISM MOVEMENT (WFM), *Proposal for a general UN system for protection of the environment by adoption and execution of binding regulation by a commission of experts*, New York, Amsterdam, 1991.

WWF, *The EEC Annual CITES Report for 1984: A Preliminary Assessment of the Implementation of CITES in the EEC*, 1986.

YOUNG, O. R., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1989.

- *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1994.

- (ed.), *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Casual Connection and Behavioural Mechanisms*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1999.

ZAELKE, D., KANIARU, D., KRUŽÍKOVÁ, E. (eds.), *Making Law Work. Environmental Compliance & Sustainable Development*, Vol. I, ed. Cameron May and the Institut for Governance and Sustainable Development, London, 2005.

4. Artículos en revistas y obras colectivas

4.1. Artículos relacionados con cuestiones del control internacional

AGO, R., “Derecho positivo y Derecho Internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º. IX, vol. III, pp. 579-658.

AGUILAR NAVARRO, M., “Intervención y organización internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VIII, n.º. 3, 1955, pp. 467-509.

- “El canal de Suez y el problema del control internacional”, en *Política internacional*, n.º. 33, 1957, pp. 47-111.

- “Aspectos generales del control internacional”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º. 101, 1958, pp. 77-122.

- “El principio del control en las organizaciones internacionales”, en *Revista de la Facultad de Derecho de Oviedo*, n.º. 88, 1959-60, pp. 54-77.

ALLAND, D., COMBACAU, J., “‘Primary’ and ‘Secondary’ Rules in the Law of State Responsibility: Categorizing International Obligations”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, n.º. 16, 1985, pp. 81-110.

ALSTON, P., “Effective Implementation of International Instruments on Human Rights including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights”, N. Doc. A/44/668, 1989.

AMZALAK, “Le café et le sucre au point de vue international”, en *RCADI*, tomo 78, pp. 127-210.

- ANDRÉ, A., “La Convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902 et sa Commission Permanente”, en *Revue Général du Droit International Public*, 1912, pp. 665-689.
- ANDREADES, A. M., “Les contrôles financiers internationaux”, en *Revue des Cours*, ACIDI, tomo V, n.º. 4, 1924, pp. 5-107.
- BATESON, M. C., “Beyond Sovereignty: An Emerging Global Community”, en WALKER, R. B. J., MENDLOVITZ, S. H., (eds.), *Contesting Sovereignty: Redefining Political Community*, Boulder, 1990, pp. 240-283.
- BETATI, M., “Le contrôle international des stupéfiants”, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1974, pp. 170-227.
- BERLIA, G., “La doctrine de Georges Scelle: Etude de quelques thèmes”, en *Droit public interne et international, Etudes et réflexions*, Recueil à la mémoire de Georges Berlia, LGDJ, 1980, pp. 122-145.
- BILDER, R., “An Overview of International Dispute Settlement”, en *Emory Journal of International Dispute Resolution*, vol. 1, n.º. 1, 1986, pp. 1-32.
- “International Dispute Settlement and the Role of International Adjudication”, en *Emory Journal of International Dispute Resolution*, vol. 1, n.º. 2, 1987, pp. 131-173.
- BLACK, C. E., FALK, R., “The future of the International Legal Order”, *The Structure of the International Environment*, Princetown, vol. IV, 1972, pp. 18-56.
- BLOKKER, N., MULLER, S., “Towards More Effective Supervision – a General Introduction”, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 1-6.
- BOHMAN, J., “International regimes and democratic governance: political equality and influence in global institutions”, en *International Affairs*, vol. 75, n.º. 3, July 1999, pp. 499-513.
- BOS, E., “Developments in disarmament Law”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. V, 1974, pp. 175-179.
- BOTHE, M., “International Obligations, Means to secure Performance”, en BERNHARDT, R. (Dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, fasc. 2, Amsterdam, 1995, pp. 1278-1284.
- “Verification of Facts”, en BERNHARDT, R. (Dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, fasc. 9, Amsterdam, 1986, pp. 383-388.
- BROCHES, A., “International Legal Aspects of the Operations of the World Bank”, en ADI, *Recueil des Cours*, n.º. 98, 1959-III, pp. 301-408.

- BROWNLIE, I., "The Reality and Efficacy of International Law", en *British Yearbook of International Law*, vol.52, 1981, pp. 1-8.
- BRUNNÉE, J., "What's next on Implementation, Compliance and Effectiveness?", en *91st ASIL Proceedings*, 1997, pp. 504-508.
- CARABIBER, CH., "Le fédéralisme international dans l'oeuvre du professeur G. Scelle", en *La tetechnique et les principes du droit public – Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, vol. I, 1950, pp. 55-66.
- CASSESE, A., "Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting" (dédoublément fonctionnel) in International Law", en *European Journal of International Law*, vol. 1, 1990, pp. 210-231.
- CERETI, C., "Funzione legislativa e controllo di legittimità", en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 27-61.
- CHARPENTIER, J., "Le fondement du pouvoir de contrôle des organizations internationales", en VV.AA., *Mélanges Burdeau*, París, LGDJ, 1977, pp. 999-1011.
- "Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1983, t. IV, vol. 182, pp. 143-246.
- CHAYES, A., "Compliance without Enforcement", en *91st ASIL Proceedings*, 1997, pp. 53-56.
- CHAYES, A., CHAYES, A. H., "Adjustment and compliance processes in international regulatory regimes", en MATHEWS, J. T. (ed.), *Preserving the Global Environment: The Challenge of Shared Leadership*, Norton, New York, 1991, pp. 280-308.
- "Compliance without Enforcement: State Behaviour under Regulatory Treaties", en *Negotiations Journal*, 1991, pp. 311-330.
- "On Compliance", en *International Organisations*, 1993, pp. 175-205.
- CHAYES, A., CHAYES, A. H., MITCHELL, R. B., "Managing Compliance: A comparative Perspective", en VV.AA., *Essays on the Development of the International Legal Order. In Memory of Haro F. Van Panhuys*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Rockville, Maryland, USA, 1980, pp. 67-132.
- "Active compliance Management in Environmental Treaties", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, London, 1995, pp. 75-89.

- CHINKIN, C., "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law", en *International & Comparative Law Quarterly*, n.º. 38, 1989, pp. 850-866.
- "Alternative Dispute Resolution under International Law", en EVANS, M. (ed.), *Remedies in International Law. The International Dilemma*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 123-140.
- COMBACAU, J., "Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponses", en VV.AA., *Mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, 1981.
- CONDORELLI, L., "L'évolution des mécanismes visant à assurer le respect du droit international", en *Mélanges offerts à Hubert Thierry, L'évolution du Droit International*, ed. Pedone, Paris, 1998, pp. 127-134.
- CORNIL, P., "Le rôle de la Commission d'experts de l'OIT dans le contrôle d'application des conventions internationales du travail", en *Revue Belge de Droit International*, n.º. 6, 1970, pp. 265-277.
- DANISH, K., "Review of the New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements", en *Virginia Journal of International Law*, vol. 37, 1997, pp. 789-810.
- DE LA PRADELLE, P., "Le contrôle de l'application des conventions humanitaires en cas de conflit armé", en *Annuaire Français de Droit International*, II-1956, pp. 343-352.
- DE VISSCHER, F., "Régime nouveaux des détroits", en *Revue de droit international et de législation comparée*, 1923, pp. 231-269.
- DE VRIES-REILINGH, O. G., "ILO: Problems with the Supervisory Machinery in 1974", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. V, 1974, pp. 167-174.
- DEMPSEY, P. S., "Compliance & enforcement in international law", en *North Carolina journal of international law and commercial regulation*, vol. 30, n.º. 1, 2004, pp. 2-74.
- DOWNS, G. W., "Compliance and Enforcement in Regime Management", en *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 91, 1997, pp. 59-61.
- "Enforcement and the Evolution of Cooperation", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, 1998, pp. 319-344.
- DOWNS, G. W., DANISH, K. W., BARSOOM, P. N., "The Transformational Model of International Regime Design: Triumph of Hope or Experience?", en *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 38, 2000, pp. 465-514.

- DOWNS, G. W., ROCKE, D. M., BARSOOM, P. N., “Is the good news about compliance good news about cooperation”, en *International Organization*, vol. 50, n.º. 3, 1996, pp. 379-406.
- DRUMBL, M. A., “Does Sharing Know Its Limits? Thoughts on Implementing International Environmental Agreements: A Review of National Environmental Policies, A Comparative Study of Capacity-Building”, en *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 18, n.º. 3, 1999, pp. 281-304.
- DUPUY, P. M., “International Control and State Responsibility”, en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 307-318.
- “Humanité, Commuanauté et Efficacité du Droit”, en VV.AA., *Mélanges René Jean Dupuy*, ed. Pedone, París, 1989, pp. 133-148.
- “On the ‘Doctrine’ of Approximate Application of Treaties in International Law”, en VV.AA., *Liber Amicorum, Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998, pp. 97-102.
- DUPUY, R.-J., “Images de Georges Scelle”, en *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º.1-2, 1990, pp. 232-234.
- DURUIGBO, E., “International relations, economics and compliance with international law”, en *California Western international law journal*, vol. 31, n.º. 2, 2000, pp. 177-213.
- FATOUROS, A. A., “On the Hegemonic Role of International Functional Organisation”, en *German Yearbook of International Law*, vol. 23, 1980, pp. 9-36.
- FEINBERG, “La pétition en droit international”, en *Recueil des Cours*, ACIDI, vol. II, 1932, pp. 612-624.
- “La jurisdiction et la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de mandats et de minorités”, en *Recueil des Cours*, vol. I, 1937, pp. 591-705.
- FISCHER, G., “L’inspection et le contrôle des armements”, en FISCHER, G., VIGNES, D., *L’Inspection internationale*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 59-135.
- FISCHER, G., VIGNES, D., “Existe-t-il une fonction d’inspection dans la société internationale?”, en FISCHER, G., VIGNES, D., *L’Inspection internationale*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 7-21.
- FLEISCHHAUER, C. A., “Inducing Compliance”, en *United Nations Legal Order*, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 231-243.

- FRIED, J. H., "How Efficient is International Law?", en DEUTSCH, K.W., HOFFMAN, S. (eds.), *The Relevance of International Law, Essays in Honor of Leo Gross*, 1971, pp. 93-132.
- GARZÓN CLARIANA, G., "El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos", en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1983, n.º. 1, pp. 9-28.
- GIRAUD, E., "Le droit international public et la politique", en *Recueil des Cours*, Tomo 110, 1963-III, pp. 423-801.
- GIANNINI, M. S., "Controllo: Nozioni e Problemi", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974, pp. 1263-1283.
- GONZALEZ, F., "El control internacional de las Organizaciones no gubernamentales", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n.º. 25, Enero-Junio 1997, pp. 29-44.
- GUGGENHEIM, P., "Traité de Droit international public", en *Revue Générale de Droit International Public*, 1953, pp. 635-643.
- GUZMAN, A. T., "A Compliance-Based Theory of International Law", en *California Law Review*, vol. 90, n.º. 6, December 2002, pp. 1823-1888.
- HAGGARD, S., SIMMONS, B. A., "Theories of international regimes", en *International Organizations*, n.º. 41, 1987, pp. 491- 517.
- HAHN, H., "Internationale Kronrollen. Ein Beitrag zum Begriff und Bereich der Aufsicht im Friedensvölkerrecht", en *Archiv des Völkerrechts*, vol. 7, 1958-59, pp. 88-112.
- "Internationale Kontrollen", en STRUPP-SCHLOCHAUER, *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. II, Berlín, 1961, pp. 66-69.
 - "Der Massstab der internationale Aufsicht im Friedensvölkerrecht", en *Jahrbuch für Internationales Recht*, vol. 10, 1961-1962, pp. 2-42.
 - "Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques" en *Aspects du droit international économique*, Société Française pour le Droit International, Pedone, París, 1972, pp. 35-66.
 - "International Controls", en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume II, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1995, pp. 1079-1084.
- HEXNER, E. P., "Interpretation by International Organizations of their basic Instruments", en *American Journal of International Law*, vol.º. 53, n.º. 2, 1959, pp. 341-370.

- JENNINGS, R., “Recent Cases on ‘automatic’ reservations to the Optional Clause”, en *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 7, Part 2, 1958, pp. 349-365.
- KARL, W., “Besonderheiten der internationalen Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte”, en *Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, n.º. 33, pp. 83-128.
- KASIRER, N., “A reading of Georges Scelle’s *Précis de droit des gens*”, en XXIV *The Canadian Yearbook of International Law*, 1986, pp. 372-385.
- KELSEN, H., “Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis”, en *Recueil des Cours*, ACIDI, 1932, n.º. 42-4, pp. 121-351.
- KHLESTOV, O. N., “The Origin and Prospects for Development of Control over Compliance with International Obligations of States”, en BUTLER, W.E., (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991, pp. 23-30.
- KINGSBURY, B., “The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law”, en BROWN WEISS, E. (ed.), *International Compliance with nonbinding Accords*, Studies in Transnational Legal Policy, n.º. 29, The American Society of International Law, Washington, D. C., 1997, pp. 49-80.
- “The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law”, en *Michigan Journal of International Law*, n.º. 19.2, 1998, pp. 345-372.
- KLEIN, E., “International Regimes”, en MACALISTER-SMITH, P. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, volume II, North-Holland, Amsterdam, London, New York, Tokyo, 1995, pp. 1354-1359.
- KOH, H. H., “Why do nations obey international law”, en *Yale Law Journal*, n.º. 106, 1997, pp. 2599-2659.
- KOPELMANAS, L., “Le contrôle international”, en *RCADI*, 1950, tomo 77, pp. 59-148.
- “La pensée de Georges Scelle et ses possibilités d’application à quelques problèmes récents de droit international”, en *Journal du Droit International*, n.º. 88, Clunet, 1961, pp. 351-375.
- KORNBLUM, E., “Etude comparative de différents systèmes de rapports d’auto-évaluation portant sur le respect, par les Etats, de leurs obligations”, en *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 1995, pp. 811-812.

- KRASNER, S. D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en KRASNER, S. D. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, Nueva York, 1991, pp. X-327.
- KRATOCHWIL, F., RUGGIE, J. G., "International Organization: A State of the Art on an Art of the State", en *International Law Organization*, n.º. 40, 1986, pp. 320-366.
- KUSUMOWIDAGDO, J. U., "Consultation Clauses as Means of Providing for Treaty Obedience", en *Netherlands International Law Review*, vol. XXXVI, 1989, pp. 226-397.
- LANG, W., "Regimes and Organizations in the Labyrinth of International Institutions", en GINTHER, K., y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 275-289.
- LAZAREV, M. I., "On a Theoretical concept of control over the fulfilment of international obligations of States", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 17-22.
- LEURDIJK, J. H., "Fact-Finding: its Place in International Law and International Politics", en *Nederlands Tijdschrift voor International Recht*, vol. 14, 1967, pp. 141-161.
- LEVY, M. A., YOUNG, O. R., ZÜRN, M., "The Study of International Regimes", en *European Journal of International Relations*, n.º. 1, 1995, pp. 267-330.
- LOIBL, G., "Compliance with International Environmental Law – The Emerging Regime under the Kyoto Protocol", en BENEDEK, W., ISAK, H., KICKER, R. (eds.), *Development and Developing International and European Law. Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday*, Peter Lang, Frankfurt, 1999, pp. 263-284.
- LUCHAIRE, F., "L'exercice de la fonction exécutive du droit international par les organes étatiques", en *La technique et les principes du droit public- Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, vol. II, 1950, pp. 815-820.
- LUKASHUK, I., "Control in Contemporary International Law", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 5-16.
- MALINTOPPI, A., "De la notion d'organisation en droit international", en VV.AA., *Recueil d'études de droit international en hommage à P. Guggenheim*, Ginebra, 1968, pp. 825-840.
- MANIN, A., "De quelques autorités internationales indépendantes", en *Annuaire Français de Droit International*, 1989, pp. 229-259.

- MARIÑO MENÉNDEZ, F., “El control de la aplicación del Derecho internacional“, en *ibidem, Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, 3era edición, 1999, pp. 409-423.
- MARION, L., “Remarques sur l’échec d’un projet de réforme de l’enquête internationale“, en *Revue Belge de Droit International*, vol. 11, 1975, pp. 475-524.
- MAY, P. J., “Compliance motivations“, en *Law & society review*, vol. 38, nº. 1, 2004, pp. 41-68.
- MCDUGAL, M. S., REISMAN, W. M., “The Prescribing Function in World Constitutive Process: How International Law is made“, en *Yale Studies in World Public Order*, nº. 6, 1980, pp. 249-284.
- MERLE, M., “Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres“, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 5, 1959, pp. 411-431.
- MERON, T., “Norm making and Supervision in International Human Rights: Reflections on Institutional Order“, en *American Journal of International Law*, vol. 76, nº. 3, 1982, pp. 754-778.
- MIAJA DE LA MUELA, A., “La teoría del desdoblamiento funcional en el derecho internacional privado“, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. VI, 1953, pp. 133-141.
- MITCHELL, R. B., “Compliance Theory: A Synthesis“, en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 2, Issue 4, 1993, pp. 327-334.
- “Compliance Theory: An Overview“, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, London, 1996, pp. 3-28.
- MONACO, R., “Le contrôle dans les organisations internationales“, en BRÜEL, E. (ed.), *Internationalrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen, Festschrift für W. Schätzel*, Düsseldorf, 1960, pp. 329-338.
- “Dal coordinamento al controllo nell’ordinamento internazionale“, en *Revue des Cahiers*, t. 1, 1968.
- MOORE, J. N., “Enhancing Compliance with International Law: A neglected Remedy“, en *Virginia Journal of International Law*, vol. 39, nº. 4, 1999, pp. 881-1016.
- MOHR, M., “Volkerrechtliche Fragen der Kontrolle von Abrüstungsverträgen“, en *Staat und Recht*, nº. 3, 1987.

- NAKAGAWA, J., "Securing compliance in traditional and contemporary international law", en *Trilateral perspectives on international legal issues*, pp. 49-59.
- NIGOUL, C., "Rene-Jean Dupuy et le federalisme de Georges Scelle a Alexandre Marc", en VV.AA., *Humanité et Droit International. Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, París, 1991, pp. 233-240.
- OETER, S., "Inspection in international law. Monitoring Compliance and the problem of implementation in international law", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXVIII, 1997, pp. 101-170.
- PAONE, P., "Il controllo finanziario e contabile nelle organizzazioni internazionali", en *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 42, Fasc. 1, 1959, pp. 287-300.
- PARTSCH, "Reporting Systems in International Relations", en BERNHARDT, R., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 9, 1986, pp. 326-330.
- POULANTZAS, N., "The Outer Space Treaty of Jan. 27, 1967; A Decisive Step towards Arms Control, Demilitarization of Outer Space and International Supervision", en *Revue Hellénique de Droit International*, 1967, pp. 66-83.
- RATNER, S. R., "International Law: the trials of global norms", en *Foreign Policy*, Spring, 1998, n.º 110, pp. 65-80.
- RENBORG, B. A., "Principles of International Control of Narcotic Drugs", en *AJIL*, vol. 37, n.º 3, 1943, pp. 436-459.
- REUTER, P., "Principes de Droit International Public", en *Recueil des Cours*, ACDI, t. 103, 1961 – II, pp. 432-656.
- ROMANO, C., "The ILO System of Supervision and Compliance Control", en *Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, IIASA-Executive Reports, n.º 1, 1996, pp. 3-20.
- ROUSSEAU, CH., "Principes généraux du droit international public", *RDP*, 1944, pp. 276-284.
- "Georges Scelle (1878-1961)", en *Revue Général du Droit International*, n.º 65, 1961, pp. 5-19.
- RUBIN, A. P., "Enforcing the Rules of International Law", en *Harvard International Law Journal*, vol. 34, 1993, pp. 149-161.
- SAHOVIC, M., "The Concept of International Law at the End of the Twentieth Century", en PATHAK, R. S., DHOKALIA, R. P., (ed.), *International Law in Transition. Essays in Memory of Judge Nagendra Singh*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1992, pp. 87-94.

- “Le problème de l’efficacité du droit international”, en MAKARCZYK, J. (ed.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21th Century*, Kluwer International Law, The Hague, Boston, London, 1996, pp. 275-282.
- SCELLE, G., “La doctrine de L. Duguit et les fondements du droit des gens”, en *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1932, pp. 83-119.
- “Règles générales du droit de la paix”, en *RCADI*, tomo 4, 1933, pp. 331-703.
- “Essai sur les sources formelles du droit international”, en *Recueil Geny*, III, París, 1934, pp. 400-430.
- “Théorie du gouvernement international”, en *Annuaire de l’Institut international de droit public*, 1935, pp. 41-112.
- “Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international”, *RCADI*, tomo 55, 1936, pp. 91-201.
- “Les faiblesses de l’organisation internationale de 1918 à 1940 (conférence du 9 avril 1945)”, en *Problèmes internationaux*, Office français d’édition, 1945, pp. 84-117.
- “Pouvoir étatique et droit des gens”, en *RDP*, 1952, pp. 1012-1028.
- “Quelques réflexions sur l’abolition de la compétence de guerre”, en *Revue générale de droit international public*, 1954, pp. 7-13.
- “Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel”, en VV.AA., *Rechtsfragen der internationalen Organisation. Festschrift für H. Wehberg*, Frankfurt/Main, 1956, pp. 324-342.
- “Quelques réflexions hétérodoxes sur la technique de l’ordre juridique interétatique”, en *Hommage d’une génération de juristes au Président Basdevant*, 1960, pp. 473-488.
- SIMMA, B., “Structure and Process of International Law”, en MCDONALD, R. ST. J., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1986, pp. 485-524.
- “Self-contained regimes”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 16, 1985, pp. 111-136.
- “From bilateralism to community interest in international law”, en *Recueil des Cours*, 250, 1994-VI, pp. 217-384.
- SIORDET, F., “Les Conventions de Genève de 1949: le problème du contrôle”, en *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1951, n°. 393, pp. 695-719.

- SLINN, P., "Implementation of international obligations towards developing States: equality or preferential treatment?", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, M. Nijhoff, Dordrecht, Netherlands, Boston, Mass., 1991, pp. 165-174.
- SLOAN, B., "Implementation and Enforcement of Decisions of International Organizations", en *PASIL*, 1968, pp. 5-29.
- SORENSEN, M., "Principles de droit international public", en *Recueil des Cours*, ACIDI, 1960-III, pp. 1-251.
- STONE, J., "What Price Effectiveness?", en *American Society of International Law: Proceedings of the 50th Annual Meeting*, 1956, pp. 198-206.
- STRONG, "The United Nations in an Interdependent World", en *Journal of International Affairs*, n.º. 42, 1989, pp. 11-21.
- SUR, S., "Considérations générales sur la vérification", en UNIDIR, *La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements: moyens, méthodes et pratiques*, Nations Unies, 1991, pp. 11-33.
- SZASZ, P. C., "Reforming the Multilateral Treaty-Making Process: an opportunity Missed?", en DINSTEIN, Y (ed.), *International Law at a time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, pp. 213-235.
- "Restructuring the International Organisational Framework", en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions*, UN University Press, 1992, pp. 347-364.
 - "The complexity of the United Nations System", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 1-57.
- THIERRY, H., "The Thought of Georges Scelle", en *European Journal of International Law*, vol. 1, n.º.1-2, 1990, pp. 193-240.
- VALTICOS, N., "Aperçu de certains grands problèmes du contrôle international (spécialement à propos des conventions internationales du travail)", en VV.AA., *Mélanges Maridakis*, Athènes, 1964, pp. 120-148.
- "Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail", en *Recueil des Cours*, ADI, tome 123, 1968, pp. 311-405.
 - "L'action des organisations internationales, le contrôle", en DUPUY, R. J. (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, ACIDI, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 332-353.
- VAN ASBECK, F. M., "Quelques aspects du contrôle international non-judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales", en

Netherlands Tijdschrift voor internationaal Recht, 1959, Vol. In Honour of J. P. A. François, pp. 27-41.

VIGNES, C. H., “Procédures internationales d’enquête”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 9, 1963, pp. 438-459.

- “Les modifications apportées à l’organe international de contrôles par les amendements à la convention unique sur les stupéfiants”, en *Annuaire Français de Droit International*, 1972, pp. 629-648.

VIRALLY, M., “Le principe de reciprocité dans le droit international contemporain”, en *RCADI*, vol. 122, 1967, pp. 1-105.

- “Panorama de Droit International”, en *RCADI*, vol. 183, n°. 5, 1983, pp. 9-382.

VLACHOS, G., “La théorie du pluralisme international de G. Scelle”, en *Philosophia – Yearbook of the Research Center for Greek Philosophy at the Academy of Athens*, n°. 13-14, 1983-84, pp. 429-443.

WEHBERG, H., “Etwicklungsstufen der internationalen Organisation”, en *Die Friedenswarte*, 1953-55, (LII), pp. 421-458.

- “Pacta sunt servanda”, en *American Journal of International Law*, vol. 53, 1959, pp. 775-786.

WEIL, P., “Vers une normativité relative en droit international”, en *RGDIP*, tomo 86, 1982, pp. 5-47.

WRIGHT, H., “The international opium Commission”, en *A. J.*, 1909, pp. 648 y ss.; y pp. 828 y ss.; *idem*, *A. J.*, 1912, pp. 865 y ss.

ZOLLER, E., “Institutional Aspects of International Governance”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, n°. 1, 1995, pp. 121-132.

4.2. Artículos de Derecho internacional del medio ambiente

ABDELHADY, A., “Nécessité d’établir des normes uniformes relatives à l’environnement”, en *Revue Égyptienne de Droit International*, vol. 41, 1985, pp. 1-28.

ABDELWAHAB BEKHECHI, M., “Le droit international à l’épreuve du développement durable. Quelques réflexions à propos de la Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement”, en *Hague Yearbook of International Law*, vol. 6, 1993, pp. 59-74.

ABRAHAMN, G., “Concepts of community in environmental disputes”, en *Buffalo Environmental Law Journal*, vol. 7, n°. 1-2, 1999-2000, pp. 51-115.

- ADEDE, A. O., "Towards new approaches to treaty-making in the field of environment", en *African Yearbook of International Law*, vol. 1, 1993, pp. 81-121.
- "The Treaty System from Stockholm (1972) to Rio de Janeiro (1992)", en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, n.º. 1, 1995, pp. 33-48.
- "Management of environmental Disputes: Avoidance versus Settlement", en LANG, W., *Sustainable Development and International Law*, London, 1995, pp. 115-124.
- "Avoidance, Prevention and Settlement of Environmental Disputes", en KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995, pp. 51-72.
- "Environmental Disputes Management: A Second Look", en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, n.º. 4, 1997, pp. 288-293.
- ALMOND, H. H., "Strategies for Protecting the Environment: the Process of Coercion", en *The University of Toledo Law Review*, vol. 23, 1992, pp. 295- 341.
- AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, "Compliance with International Standards: Environmental Case Studies", en *Proceedings of the 89th Annual Meeting*, 1995, pp. 206-224.
- ANDERSON, S., "Reforming International Institutions to Improve Global Environmental Relations, Agreement, and Treaty Enforcement", *Hasting International Law & Comparative Law Review*, n.º. 18, 1995, pp. 771-821.
- ANDREEN, W. L., "Environmental Law and international assistance: the challenge of strengthening environmental law in the developing World", en *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 25, n.º. 1, 2000, pp. 17-69.
- ANDRESEN, S., "Implementing Environmental Conventions. What, Why and How?", en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 21-35.
- ANGELOVA, A. A., "Compelling compliance with international regimes", en *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 38, n. 2, 1999, pp. 419-449.
- APRIL, S., "The Development of International Environmental Law", en MCWHINNEY, E., ROSS, D., TUNKIN, G., VERESHCHETIN, V. (Eds.), *From Coexistence to Cooperation. International Law and Organization in the Post-Cold War Era*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1991, pp. 121-127.
- AUSUBEL, J. H., VICTOR, D. G., "Verification of International Environmental Agreements", en *Annual Review on Energy and Environment*, 1992, pp. 1-43.

- BABICH, A., "Understanding the New Era in Environmental Law", en *South Carolina Law Review*, 41:4 (1990: Summer), pp. 733-764.
- BAFUNDO, N. E., "Compliance with the Ozone Treaty", en *American University International Law Review*, vol. 21, n.º. 3, 2006, pp. 461-495.
- BAKER, J. E., "A substantive Theory of the Relative Efficiency of Environmental Treaty Compliance Strategies: the Case of CITES", en *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 2.1, 1999, pp. 1-45.
- BAKS, M. J., "Technology transfers and developing countries", en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 7, vol. 3, 1995, pp. 901-911.
- BARBERIS, J., "International Effects of Noncompliance with Environmental Standards", en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, n.º. 2, 1996, pp. 607-608.
- BARNES, B. E., "Environmental Mediation: A Tool for Resolving International Environmental Disputes in the 'Pacific Way'", en ACIDI, *L'Avenir du droit international de l'environnement*, ACIDI Colloque Workshop, Martinus Nijhoff Publ., La Haye, 1985, pp. 167-216.
- BARRATT – BROWN, E. P., "Building a Monitoring and Compliance regime under the Montreal Protocol", en *Yale Journal of International Law*, vol. 16, n.º. 2, 1991, pp. 519-570.
- BARRIONUEVO ARÉVALO, L., "The work of the International Law Commission in the field of international environmental law", en *Boston College environmental Affairs Law Review*, vol. 32, n. 3, 2005, pp. 493-507.
- BARROWS, S., "Creating solutions through multilateral agreements", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 7, n.º. 3, 1995, pp. 881-888.
- BARSTOW MAGRAW, D. B., "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, n.º. 1, 1990, pp. 69-100.
- BELL, R. G., STEWARD, J.B., NAGY, M. T., "Fostering a culture of environmental compliance through greater public involvement", en *Environment*, vol. 44, n.º. 8, 2002, pp. 34-44.
- BERTHELOT, Y., "Are International Institutions in Favour of the Environment?", en CAMPIGLIO, L. y otros (ed.), *The Environment after Rio*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1994, pp. 267-276.
- BEYERLIN, U., "Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 44, 1994, pp. 124-149.

- “State Community Interests and Institution-Building in International Environmental Law”, en GINTHER, K. y otros, *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, FS K. Zemanek, Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 602-627.
 - “The Concept of Sustainable Development”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, Berlín, 1996, pp. 95-122.
 - “The Role of NGOs in International Environmental Litigation”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 61, 2001, pp. 357- 378.
 - “Bridging the north-south divide in international environmental law”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 66, n.º. 2, 2006, pp. 259-296.
- BEYERLIN, U., MARAUHN, T., “Law-Making and Law – Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference”, en *Umwelt Bundes Amt, Berichte 4/97*, Erich Schmidt Verlag, Berlín, 1997, pp. 1-157.
- BEYERLIN, U., REICHARD, M., “The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 63, 2003, pp. 213-237.
- BHAGWATI, P. N., “Environmental Disputes”, en SAND, P. (Dir.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*, UNCED-Research Paper, n.º. 33, Cambridge, 1992, pp. 436-452.
- BIERMANN, F., “‘Common concern of Humankind’: the emergence of a new concept of international environmental law”, en *Archiv des Völkerrechts*, vol. 34, n.º. 4, 1997, pp. 426-481.
- “The Case for a World Environment Organization”, en *Environment*, vol. 42, n.º. 9, Noviembre, 2000, pp. 22-31.
- BIGGS, G., “The Montevideo Environmental Law Programme”, en *AJIL*, n.º. 87, 1993, pp. 328-334.
- BILDER, R., “The Settlement of Disputes in the Field of the International Law and the Environment”, en *Recueil des Cours*, n.º. 144, 1975, pp. 139-239.
- “The Role of Unilateral State Action in Preventing International Environmental Injury”, en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n.º. 14, 1981, pp. 51-95.

- BINDING, R., "Monitoring the compliance of member states with obligations and commitments", en *Law in greater Europe*, pp. 102-130.
- BIRNIE, P., "The Development of International Environmental Law", en *British Journal of International Studies*, vol. 3, n.º. 2, julio 1977, pp. 169-190.
- "International Environmental Law: Its Adequacy for Present and Future Needs", en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 51-84.
- "The United Nations and the Environment", en ROBERTS, A., KINGSBURY, B. (eds.), *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations*, 2ª edición, London, 1993, pp. 340-490.
- "Environmental Protection and Development", en *Melbourne University Law Review*, n.º. 20, 1995, pp. 66-100.
- BISWAS, A. K., "Environment and Law: A Perspective from Developing Countries", en ACIDI, *L'Avenir du droit international de l'environnement*, ACIDI Colloque Workshop, Martinus Nijhoff Publ., La Haye, 1985, pp. 389-400.
- BJORKBOM, L., "Resolution of Environmental Problems: Use of Diplomacy", en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 123-137.
- BLACKHURST, R., SUBRAMANIAN, A., "Promoting Multilateral Co-operation on the Environment", en ANDERSON, K., BLACKHURST, R. (eds.), *The Greening of World Trade Issues*, 1992, pp. 247-268.
- BLAY, S.K.N., "New trends in the Protection of the Antarctic Environment. The 1991 Madrid Protocol", en *American Journal of International Law*, vol. 86, n.º. 2, 1992, pp. 377-399.
- BLOMBERG, A., MICHIELS, F. C. M. A., "Between enforcement and toleration of breaches of environmental law", en *Yearbook of European environmental law*, vol. 4, 2005, pp. 181-208.
- BODANSKY, D., "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?", en *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, pp. 596-624.
- "What's so Bad about Unilateral Action to Protect Environment?" en *Environmental Journal of International Law*, vol. 11, n.º. 2, 2000, pp. 339-347.
- BOER, B., "The Globalisation of Environmental Law: The Role of the United Nations", en *Melbourne University Law Review*, vol. 20, n.º.1, 1995, pp. 101-125.

BOISSON DE CHAZOURNES, L., “La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l’environnement: enjeux et défis”, *Revue Générale de Droit International Public*, n°. 99, 1995, pp. 37-76.

- “Le Fonds pour l’environnement mondial: recherche et conquête de son identité”, en *AFDI*, n°. 41, 1995, pp. 612-632.

- “The Global Environment Facility Galaxy: On Linkages among Institutions”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 243-285.

- “La mise en oeuvre du développement durable”, ”, en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R. (dir.), *Les Nations Unies et la Protection de l’environnement: La promotion d’un développement durable*, Septièmes Rencontres Internationales d’Aix En Provence, Colloque, des 15 et 16 janvier 1999, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 61-68.

- “Unilateralism and Environmental Protection: Issues of Perception and Reality of Issues”, en *Environmental Journal of International Law*, vol. 11, n°. 2, 2000, pp. 315-338.

BONADEO, A., “Medidas de verificación y control del cumplimiento de los Tratados de Derecho Internacional humanitario”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, ed. AMF, Montevideo, 2000, pp. 25-34.

BONTEMS, P., ROTILLON, G., “Conformité aux prescriptions environnementales et son contrôle”, en *Revue d’Économie Politique*, vol. 109, n°. 1, 1999, pp. 1-34.

BOSCO, G., “Some Remarks on the Settlement of Environmental Disputes”, en FRANCONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991, pp. 181-182.

BOTHE, M., “Réflexions critiques sur le droit international de l’environnement”, vol. 17 *EnvP&L*, n°. 1, 1987, pp. 123-126.

- “Un organisme des Nations Unies pour la mise en oeuvre du droit international de l’environnement”, en *Déclaration de Limoges – Réunion mondiale des associations de droit de l’environnement*, Faculté de Droit de Limoges, Limoges, PUF, París, 1992.

- “The role of International Environmental Law”, en HÖLL, O. (Dir.), *Environmental Cooperation in Europe: The Political Dimension*, Oxford, 1994, pp. 123-135.

- “The Evaluation of Enforcement Measures in International Environmental Law”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996, pp. 13-38.

- "Compliance Control Beyond Diplomacy- The role of Non-Governmental Actors", en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, n°. 4, 1997, pp. 293-297.
- BOURQUIN, M., "Pouvoir scientifique et droit international", en *Recueil des Cours*, ACIDI, Martinus Nijhoff edit., La Haye, vol. 70, 1947-I, pp. 335-405.
- BOYLE, A. E., "Saving the World? Implementation and Enforcement of International Environmental Law through International Institutions", en *Journal of Environmental Law*, n°. 3, 1991, pp. 229-245.
- "State Responsibility for Breach of Obligations to Protect the Global Environment", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 69-81.
- "The Principle of Co-operation: the Environment", en LOWE, V., WABRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law*, London, 1994, pp. 120-136.
- "The Gabčíkovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles", en *Yearbook of International Environmental Law*, n°. 8, 1997, pp. 13-20.
- "Globalising environmental liability", en *Journal of Environmental Law*, vol. 17, n. 1, 2005, pp. 3-26.
- BRADFORD, W., "International legal compliance", en *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36, n°. 2, 2005, pp. 495-536.
- BRECKENRIDGE, L. P., "Non profit Environmental Organizations and the Restructuring of Institutions for ecosystem Management", en *Ecology Law Quarterly*, vol. 25, n°. 1, 1998, pp. 692-706.
- BRICEÑO, S., CHUECA SANCHO, A. G., "Las actividades de aplicación conjunta en la Convención Marco sobre el cambio climático", en *Revista Española de Derecho Internacional Público*, vol. XLVII, n°. 2, 1995, pp. 101-120.
- BROWN WEISS, E., "The Conventional Law of the Environment", en *Natural Resources Journal*, vol. 13, 1973, pp. 203-234.
- "AGORA: Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment", en *American Journal of International Law*, n°. 84, 1990, pp. 198-207.
- "Global Environmental Change and International Law: The Introductory Framework", en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environment Change and International Law*, UN University Press, 1992.
- "In Fairness to Future Generations", en *The American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8, n°. 1, 1992-1993, pp. 19-34.

- “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order”, en *Georgetown Law Journal*, vol. 81, nº. 3, 1993, pp. 675-710.
 - “Compliance with International Standards: Environmental Case Studies”, en *ASIL, Proceedings of the 89th Annual Meeting*, 1995, pp. 210-214.
 - “Environmental Equity and International Law”, en KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP’s New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995, pp. 7-22.
 - “International Environmental Law in Transition”, en YOUNG, M. K., IWASAWA, Y. (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Inc., New York, 1996, pp. 95-110.
 - “New Directions in International Environmental Law”, en VV.AA., *International Law as a Language for International Relations*, Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law, New York, 13-17 March 1995, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996, pp. 271-279.
 - “National Compliance with International Environmental Agreements”, en *91st ASIL Proceedings*, 1997, pp. 297-303.
 - “Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, nº. 4, 1997, pp. 297-303.
 - “Getting Countries to comply with international agreements”, en *Environment*, July-August, 1999, pp. 87-107.
 - “Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths”, en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, nº. 5, January 1999, pp. 1555-1590.
- BROWNER, C. M., “Environmental Protection: Meeting the Challenges of the twenty-first Century”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 25, nº. 2, 2001, pp. 329-336.
- BROWNLIE, I., “A Survey of International Customary Rules of Environmental Protection”, en *Natural Resources Journal*, vol. 13, nº. 2, 1973, pp. 179-189.
- BRUHÁCS, J., “The topical problems of environmental protection in international law”, en *Hungarian Perspectives*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991, pp. 45-58.
- BRUNNÉE, J., “‘Common Interest’ – Echoes from an Empty Shell?, Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law”, en *Zeitschrift*

für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 49, n.º. 4, 1989, pp. 791-808.

- “A fine balance: facilitation and enforcement in the design of compliance regime for the Kyoto Protocol”, en *Tulane environmental law journal*, vol. 13, n.º. 2, 2000, pp. 223-270.

- “Persuasion and enforcement”, en *The Finnish Yearbook of International Law*, vol.13, 2002, pp. 273-295.

- “The Kyoto Protocol: testing ground for compliance theories?”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, n.º. 2, 2003, pp. 255-280.

- “Enforcement mechanisms in international law and international environmental law”, en *Environmental Law Network International: Elni Review*, vol.1 (2005), pp. 3-13.

BRUNNÉE, J., TOOPE, S. J., “Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building”, en *American Journal of International Environmental Law*, n.º. 91-1, 1997, pp. 26-59.

BRYNER, G. C., “Implementing Global Environmental Agreements in the Developing World”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1997 Yearbook, pp. 1-26.

BURNS, W., “International environmental law”, en *The international lawyer*, vol. 40, n. 2, 2006, pp. 197-216.

CADWELL, L. K., “Beyond environmental diplomacy”, en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy: the Management and Resolution of Transfrontalier Environmental Problems*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 13-28.

CAMERON, J., “Future directions in International Environmental Law: Precaution, Integration and Non-State Actors”, en *Dalhousie Law Journal*, vol. 19, n.º. 1, 1996, pp. 122-138.

CAMERON, J., ABOUCHAR, J., “The precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment”, en *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. XIV, n.º. 1, 1991, pp. 1-27.

CAMERON, J., RAMSAY, R., “Transnational Environmental Disputes”, en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 1, n.º. 1 & 2, 1996, pp. 5-24.

CAMPINS ERITJA, M., “La institucionalización de la cooperación internacional para la protección del medio ambiente”, en SOLER MANUEL, M. A. (Coord.), *Manual de gestión del medio ambiente*, ed. Ariel, Barcelona, 1997, pp. 339-359.

- “El trasllat transfronterer de residus. El Conveni de Basilea de 1989 i les disposicions comunitàries”, en Campins Eritja, M., Pont Castejón, I. (Coord.), *Perspectives de Derecho Comunitario Ambiental*, Bellaterra Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1997, pp.281-301.
- “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999, pp. 71-113.
- CAMPINS ERITJA, M., FERNÁNDEZ PONS, X, HUICI SANCHO, L., “Compliance Mechanisms in the Framework Convention on Climate Change and in the Kioto Protocol: Constitutive Elements and Challenges ahead from an European Perspective”, en *Revue Général de Droit*, vol. 34, 2004, pp. 51-105.
- CARBAJO VASCO, D., “Reflexiones sobre la imposición medioambiental”, en VALLE MUÑIZ, J. M. (coord.), *La protección jurídica del medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 165-184.
- CARON, D., “La protection de la couche d’ozone stratosphérique et la structure de l’activité normative internationale en matière d’environnement”, en *AFDI*, 1990, pp. 704-726.
- “Governance and Collective Legitimation in the New World Order”, en *Hague Yearbook of International Law*, vol. 6, 1993, pp. 29-44.
- CARR, C. L., SCOTT, G. L., “Multilateral Treaties and the Environment: A Case Study in the Formation of Customary International Law”, en *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 27, nº. 2, 1999, pp. 313-335.
- CARROZ, J., “The Management of Living Resources in the Baltic Sea and the Belts”, en *Ocean Development and International Law Journal*, vol. 4, nº. 3, 1977, pp. 213-232.
- CHARNEY, J. I., “International Lawmaking in the context of the Law of the Sea and the Global Environment”, en en YOUNG, M. K., IWASAWA, Y. (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Inc., New York, 1996, pp. 13-26.
- CHARNOVITZ, S., “Achieving Environmental Goals under International Rules”, en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 2, Issue 1, 1993, pp. 45-52.
- “Environmental trade sanctions and the GATT: An Analysis of the Pelly Amendment on foreign environmental practices”, en *The American*

- University Journal of International Law and Policy*, 1994, n.º 9, pp. 102-122.
- “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”, en *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, 1997, pp. 183-286.
- “Public Participation in International Environmental Decision Making: Learning from Early NGO Activity”, en *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 92, 1998, pp. 338-340.
- CHINKIN, C., “International Environmental Law in evolution”, en JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998, pp. 229-266.
- CHRISTIE, K. H., “Stacking the Deck: Compliance and Dispute Settlement in International Environmental Agreements”, *Policy Staff Paper*, n.º 93/15, Department of Foreign Affairs and International Trade, December 1993, pp. 12-34.
- CHURCHILL, R. R., ULFSTEIN, G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, en *American Journal of International Law*, vol. 94, Octubre 2000, pp. 623-659.
- CLARK, L. S., “Measures for the International protection of the environment”, en *Octavo Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington, D.C., 1982, pp. 103 y ss.
- CONTINI, P., SAND, P.H., “Methods to Expedite Environment Protection: International Ecostandards”, en *American Journal of International Law*, vol. 66, n.º 1, 1972, pp. 37-59.
- CORTEN, O., “La Soixante-huitième Session de l’Institut de Droit International”, en *Revue Belge de Droit International*, n.º 2, 1997, pp. 507- 511.
- CRAIK, A. N., “Recalcitrant Reality and Chosen Ideals: The Public Function of Dispute Settlement in International Environmental Law”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. X, n.º 2, 1998, pp. 551-580.
- CROSSEN, T., “Multilateral environmental agreements and the compliance continuum”, en *Georgetown international environmental law review*, vol. 16, n.º 3, 2004, pp. 473-500.
- CULLET, P., “Differential Treatment in International Law: Towards a New Paradigm of Inter-state Relations”, en *EJIL*, vol. 10, n.º 3, 1999, pp. 549-582.

- DANIEL, A., “Environmental threats to international peace and security: combatting common security threats through promotion of compliance with international environment agreements”, en *Selected papers in international law*, pp. 385-402.
- DE KLEMM, C., “1990: The Year in Review (Nature Conservancy: Natural Lands and Biological Diversity)”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 1, 1990, pp. 187-192.
- “1993: The Year in Review (Nature Conservancy: Natural Lands and Biological Diversity. General Report)”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 4, 1993, pp. 240-245.
- “Voyage à l’intérieur des conventions internationales de protection de la nature”, en VV.AA., *Mélanges A. Kiss, Les hommes et l’environnement*, ed. Frison – Roche, 1998, pp. 611-652.
- DE KLEMM, C., OLIVIER, J., “Le rôle des ONG dans le droit de l’environnement: l’exemple de l’IUCN”, en MALJEAN-DUBOIS, S., MEHDI, R., *Les Nations Unies et la protection de l’environnement: la promotion d’un développement durable*, Éditions A. Pedone, París, 1999, pp. 175-186.
- DEL LUJÁN FLORES, M., “Algunas reflexiones en torno a la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo”, en VV.AA., *El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, vol. II, pp. 815-848.
- DÍEZ DE VELASCO, M., “Aplicación en España de las normas internacionales sobre medio ambiente”, en *Revista de la Universidad Complutense de Madrid*, vol. XXV, Madrid, 1976, pp. 295-306.
- “Quelques observations au sujet des problèmes de réglementation internationale de la responsabilité pour les atteintes à l’environnement”, en *Hector Gros Espiell Amicorum Liber, Persona humana y Derecho internacional*, vol. 1, Bruylant, Bruselas, 1997, pp. 62-78.
- DILEVA, C., “Trends in International Environmental Law: A Field with increasing influence”, en *Environmental Law Review*, vol. 21, February, 1991, pp. 37-45.
- “International Environmental Law and Development”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. X, n.º. 2, 1998, pp. 501-550.
- DOMINICE, C., “La mise en oeuvre du droit international de l’environnement”, en VV.AA., *Le droit international face à l’éthique et à la politique de l’environnement*, Sebes, Genève, 1996, pp. 151- 172.

- “Obligation de prévention et droit international de l’environnement”, en BORBA CASELLA, P. (Coord.), *Dimensão Internacional do Direito. Estudos em Homenagem a G. E. Do Nascimento e Silva*, Editorial LTDA, São Paulo, 2000, pp. 187-200.
- DOUMBÉ-BILLÉ, S., “Evolution des institutions et des moyens de mise en oeuvre du droit de l’environnement et du développement durable”, en *Revue Juridique de l’Environnement*, n.º. 1, 1993, pp. 31-44.
- “La Convention de Paris sur la désertificación”, en *Le droit international face à l’éthique et à la politique de l’environnement*, Revue SEBES, Georg, Genève, 1996, pp. 143-150.
- DOVE, C., “Can voluntary compliance protect the environment?”, en *University of Kansas Law Review*, n.º. 50-4, 2002, pp. 867-899.
- DOWDESWELL, E., “Implementation: Enhancing Effectiveness of International Environmental Law”, en SCANDINAVIAN SEMINAR COLLEGE, *Implementing Environmental Conventions*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 39-47.
- DRUMBL, M. A., “Does sharing know its limits? Thoughts on implementing international environmental agreements”, en *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 18, n.º. 3, 1999, pp. 281-304.
- DUNLEAVY, P., “Les institutions supérieures de contrôle dans un environnement en mutation”, en *Revue française d’administration publique*, n.º. 90, avril – juin, 1999, pp. 285-291.
- DUNOF, J. L., “From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law”, en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 19, 1995, pp. 241-301.
- DUPUY, P. M., “Sur des tendances récentes dans le droit international de l’environnement”, en *Annuaire Français de Droit International*, vol. XX, 1974, pp. 815-829.
- “Le droit international de l’environnement et la souveraineté des états. Bilan et perspectives”, en ACDI, *L’Avenir du droit international de l’environnement*, ACDI Colloque Workshop, Martinus Nijhoff Publ., La Haye, 1985, pp. 29-50.
- “L’action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l’environnement”, en DUPUY, R. J., *Manuel sur les organisations internationales*, ed. ACDI, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 598-624.
- “Humanité et Environnement”, en *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 2, n.º. 2, 1991, pp. 197-204.

- "Soft Law and the International Law of the Environment", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, nº. 2, 1991, pp. 420-435.
- "La contribution du principe de non-discrimination a l'élaboration du droit international de l'environnement", en *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 7, nº. 2, 1991-1992, pp. 135-144.
- "Où en est le Droit International de l'Environnement à la fin du siècle?", en *Revue Générale de Droit International Public*, nº. 101-4, 1997, pp. 873-903.
- "Protection Internationale de la couche d'ozone et spécificité relative des régimes spéciaux de contrôle de l'application du droit international", en *Währung und Wirtschaft*, Festschrift für Prof. Dr. H. Hahn zum 70 Geburtstag, Nomos, Baden-Baden, 1997, pp. 305-338.
- "A Propos des mésaventures de la responsabilité internationale des États dans ses rapports avec la protection de l'environnement", en PRIEUR, M. (ed.), *Les hommes et l'environnement*, homenaje a A. KISS, Frison Roche, París, 1998, pp. 34-56.
- DUPUY, R.-J., "Le traité sur l'Antarctique", en *Annuaire Français de Droit International*, vol. IV, 1958, pp. 196-229.
- "Communauté Internationale et disparités de développement", en *Recueil des Cours*, ACIDI, t. 165, 1979-IV, pp. 9-232.
- "Navires et droit de la mer", en FISCHER, G., VIGNES, D. (eds.), *L'Inspection internationale. Quinze études de la pratique des Etats et des Organisations Internationales*, Bruylant, Bruselas, 1976, pp. 249-273.
- DURUIGBO, E., "International Relations, Economics and Compliance with International Law: Harnessing Common Resources to Protect the Environment and Solve Global Problems", en *California Western International Law Journal*, vol. 31, nº. 2, 2001, pp. 177-213.
- EBBESSON, J., "The Notion of Public Participation in International Environmental Law", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 8, 1997, pp. 51-97.
- EHRMANN, M., "Die Globale Umweltfazität (GEF)", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nº. 57/2-3, 1997, pp. 565-614.
- "Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties", en *Colorado Journal of International Environmental Law*, 2002, pp. 377-439.
- ENDERLIN, T., "A different Compliance Mechanism", en *Environmental Policy and Law*, vol. 33, nº. 3-4, 2003, pp. 155-159.

- EISEN, J. B., "From Stockholm to Kyoto and back to the United States: International Environmental Law's Effect on Domestic Law", en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, n.º. 5, January 1999, pp. 1435-1502.
- EPINEY, A., SCHYLI, M., "Le concept de développement durable en Droit international public", en *Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht, Revue Suisse de Droit international et de Droit européen*, n.º. 2, 1997, pp. 247-266.
- ESTY, D. C., "The Case for a Global Environmental Organization", en KENEN, P. B. (ed.), *Managing the World Economy: Fifty Years after Bretton Woods*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1994, pp. 287-309.
- "Toward Optimal Environmental Governance", en *New York University Law Review*, vol. 74, n.º. 6, 1999, pp. 1495-1574.
- EVANS, T., "International Environmental Law and the challenge of Globalization", en JEWELL, T., STEELE, J., *Law in environmental decision-making. National, European and International Perspectives*, ed. Clarendon Press Oxford, 1998, pp. 207- 228.
- FALK, R., "The Capacity of International Law to Respond to the Environmental challenge", en *Proceedings, Canadian Council on International Law*, n.º. 35, 1989, pp. 67-93.
- FARBER, D. A., "Taking Slippage Seriously: Noncompliance and creative compliance in Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 23, n.º. 2, 1999, pp. 297-326.
- FAURE, M., LEFEVERE, J., "Compliance with International Environmental Agreements", en VIG, J., AXELROD, R. S. (eds.), *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, CQ Press, 1999, pp. 138-156.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., "La protección internacional del medio ambiente", en *Cursos de Vitoria-Gasteiz*, 1988, pp. 149-315.
- "Responsabilidad internacional del Estado y protección del medio ambiente: insuficiencias de la obligación de prevención", en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y Derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, pp. 137-152.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., "La inspección en el marco del control de la aplicación del derecho ambiental", en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º. 24, pp. 9-47.

- FERRAJOLO, O., "Les reunions des Etats Parties aux traites relatifs a la protection de l'environnement", en *Revue Generale de Droit International Public*, tome CVII, n°. 1, 2003, pp. 73-87.
- FISCHER, W., "The verification of international conventions on protection of the environment and common resources: a comparative analysis of the instruments and procedures for international verification with the example of 13 conventions", en *Berichte des Forschungszentrums Jülich, Programm Giceppe Technologiefolgen*, 1991, pp 54-76.
- FITZMAURICE, M., "International Environmental Law as a special field", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 25, 1994, pp. 181-226.
- "Environmental Protection and the International Court of justice", en LOWE, V., FITZMAURICE, M.(eds.), *Fifty Years of the ICJ*, Cambridge University Press, 1996, pp.145-168.
 - "The contribution of Environmental Law to the Development of Modern International Law", en VV.AA, *Theory of International Law at the threshold of the 21st Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996, pp. 909-926.
 - "The Kyoto Protocol compliance regime and treaty law", en *Singapore journal of international & comparative law*, vol. 8, 2004, pp. 23-40.
- FITZMAURICE, M., REDGWELL, C., "Environmental Non-Procedures and International Law", en *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXXI, 2000, pp. 35-65.
- FIORINO, D. J., "Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance", en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 23, n°. 2, 1999, pp. 441-470.
- FLEISCHER, C. A., "An International Convention on Environment Cooperation among Nations: Proposed Draft, Policies and Goals", en *Texas International Law Journal*, vol. 7, n°. 1, 1971, pp. 73-88.
- "The International Concern for the Environment: the Concept of Common Heritage", en *Tendances actuelles de la politique du droit de l'environnement*, UICN, Gland, 1980, pp. 130 y ss.
- FOIS, P., "Il Diritto Internazionale dell'ambiente nel nuovo ordine internazionale", en *Rivista Giuridica Sarda*, Anno X, 1995, pp. 541-552.
- FORT, T. L., SCHIPANI, C. A., "Corporate Governance in a Global Environment: The search for the best of all worlds", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 33, n°. 4, October 2000, pp. 829-876.

- FOUÉRÉ, E., "Emerging Trends in International Environmental Agreements", en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy. The Management and Resolution of Transfrontier Environmental Problems*, 1988, pp. 29-44.
- FRANCIONI, F., "International Co-operation for the protection of the Environment: the procedural dimension", en LANG, W., NEUHOLD, H., ZEMANEK, K., *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman, Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1991, pp. 203-225.
- FREESTONE, D., "The Road from Rio", en *Journal of Environmental Law*, Part 2, 1993, pp. 24-78.
- FRENCH, D., "Developing States and international environmental law", en *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, nº. 1, 2000, pp. 35-60.
- FRENCH, H., "Partnership for the Planet: An Environmental Agenda for the United Nations", en *WorldWatch Paper*, nº. 126, 1995, pp. 39-67.
- "The Role of Non-State Actors", en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996, pp. 251-258.
- GARNER, M., "Transnational Alignment of Nongovernmental Organizations for Global Environmental Action", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 23, 1991, pp. 1057-1084.
- GHERING, T., "International Environmental regimes: dynamic sectoral legal systems", en *Yearbook of International Environmental Law*, 1990, pp. 35-56.
- GOLDBERG, D. M., "As the World Burns: negotiating the Framework Convention on Climate Change", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 5, 1993, pp. 239-275.
- GOLDIE, L. F. E., "A General View of International Environmental Law. A Survey of Compatibilities, Trends and Limits", en *ADI Colloque*, 1973, *La Protection de l'environnement et le Droit international*, pp. 25-143.
- GOOTE, M. M., "Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle way between Diplomacy and Law", en *International Law Forum du Droit International*, vol. 1, nº. 2, June, 1999, pp. 82-89.
- GÜNDLING, L., "Environment, International Protection", en MACALISTER-SMITH, P., *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, vol. II, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Tokyo, 1995, pp. 96-104.

- "Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity –Building through Financial and Technology Transfer", en *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 796-809.
- GUNTHER, H., "The present state of International Environmental Law", en *Environmental Policy and Law*, vol. 29, n.º. 1, 1999, pp. 28-30.
- GUTIERREZ ESPADA, C., "La contribución del Derecho internacional del medio ambiente al desarrollo del Derecho internacional contemporáneo", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 113-200.
- HAAS, P. M., "Global Environmental Governance", en VV.AA., *Issues in Global Governance*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1995, pp. 333-370.
- HAAS, P. M., HAAS, E. B., "Learning to Learn: Improving International Governance", *Global Governance*, vol. 1, 1995, pp. 255-285.
- HAAS, P. M., SUNDGREN, J., "Evolving International Environmental Law: Changing Practices of National Sovereignty", en CHOUCRI, N. (ed.), *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses*, MIT Press, Cambridge, Ma., 1995, pp. 401-429.
- HAHN, R., RICHARDS, K., "The internationalisation of Environmental Regulation", en *Harvard International Law Journal*, n.º. 30, 1989, pp. 421-446.
- HALLEY, P., "La verification environnementale: réflexions sur l'emergence des modes d'autorégulation", en *Les Cahiers de Droit*, vol. 40, n.º. 3, septiembre 1999, pp. 507-544.
- HANDL, G., "Environmental Security and Global Change: the Challenge to International Law", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, vol. 1, 1990, pp. 3-33.
- "Controlling Implementation of and Compliance with International Environmental Commitments: The Rocky Road from Rio", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, n.º. 5, 1994, pp. 305-331.
- "Sustainable Development: General Rules versus Specific Obligations", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, pp. 35-52.
- "Compliance Control Mechanism and International Environmental Obligations", en *Tulane Journal of International and Comparative Law*, n.º. 5, 1997, pp. 29-49.
- "International Environmental Law: Promises and Perils of Agenda 21", en VV.AA., *Agenda 21 and Latin America. The Challenges of*

Implementing Environmental Law and Policy, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., (sin fecha), pp. 51-64.

- "The present state of international environmental law: some cautionary observations", en *Environmental Policy and Law*, vol. 29, nº. 1, 1999, pp. 28-31.

HANDLER-CHAYES, A., CHAYES, A., MITCHELL, R., "Active Compliance Management in Environmental Treaties", en LANG, W., (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman/MNP, London, Dordrecht, Boston, 1995, pp. 75-89.

HANESSIAN, J., "The Antarctic Treaty", en *International and Comparative Law Quarterly*, 1960, pp. 436-480.

HANF, K, UNDERDAL, A., "Domesticating International Commitments: Linking National and International Decision Making", en UNDERDAL, A. (ed.), *The Politics of International Environmental Management*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1998, pp. 149-170.

HARDIN, G., "Tragedy of Commons", en *Science*, nº. 162, 1968, pp. 1243-1248.

HARVARD LAW REVIEW EDITORS, "Developments in the Law – International Environmental Law", en *Harvard Law Review*, nº. 104, 1991, pp. 1521-1550.

HAYTON, "The Antarctic Settlement of 1959", en *American Journal of International Law*, 1960, pp. 46-72.

HELM, C., SPRINZ, D., "Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, nº. 5, 2000, pp. 630-652.

HEPPES, J. B., "The Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora: improving the prospects for preserving our biological heritage", en *Boston University International Law Journal*, vol. 5, nº. 2, 1987, pp. 229-246.

HERNES, H., "The Framework Convention on Climate Change: Status and Future Implementation", en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, Papers from the 2nd High - level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 114-127.

HICKS, B. L., "Treaty Congestion in International Environmental Law: the Need for Greater International Coordination", en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, 1999, pp. 1643-1674.

HILF, J., "The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic – New Approaches to an Old Problem?", en *ZaöRV*, nº. 55, 1995, pp. 580-593.

HOHMANN, H., "Der Beitrag Internationaler Organisationen zur Entwicklung des modernen Umweltvölkerrechts", en *N+R*, n.º. 129, 1990, pp. 210-241.

- "Ergebnisse des Erdgipfels von Rio", en *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, n.º. 12, 1993, pp. 311-318.

HURRELL, A., KINGSBURY, B. "The International Politics of the Environment: An Introduction", en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 1-47.

ILA, "New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development", de 2 de abril 2002, The 70th Conference of the International Law Association, Nueva Delhi, India, 2-6 April 2002, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, n.º. 2, 2002, pp. 211-216.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "Declaración sobre el Programa de Acción sobre la Protección del Medio Ambiente Global", Sesión de Basilea de 1991, en *Annuaire I.D.I.*, vol. 65-II, pp. 408 y ss.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "Les procédures d'adoption et de mise en oeuvre des règles en matière d'environnement", Resolución de 4 de septiembre de 1997, Octava Comisión, Subcomisión de M. FELIPE PAOLILLO, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "L' environnement", Resolución de 4 de septiembre de 1997, Octava Comisión, L. FERRARI BRAVO, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, "La responsabilité en Droit international en cas de dommages causés à l'environnement", Resolución de 4 de septiembre de 1997, Octava Comisión, F. ORREGO VICUÑA, Sesión de Estrasburgo, en *Annuaire I.D.I.*, Pedone, París, 1998.

JACOBSON, H. K., BROWN WEISS, E., "Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations, from a Collaborative Project", en SAND, P. H. (ed.), *Global Governance I*, London, 1995.

- "Compliance with International Environmental Accords: Achievements and Strategies", en ROLÉN, M., SJÖBERG, H., SVEDIN, U. (ed.), *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1997, pp. 78-110.

- "A Framework for Analysis", en *idem*, (eds.), *Engaging Countries. Strengthening National Compliance with International Environmental Accords*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1998.

- JENNINGS, R., “The Role of the International Court of Justice in the Development of International Environment Protection Law”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 1, nº. 3, 1992, pp. 240-244.
- JOHNSTON, S., “The Precautionary Principle: Some Problems with its Implementation”, en *IUCN Environmental Law Programme Newsletter*, September-December 1999, pp. 23-34.
- JORDAN, A. J., “Implementation: A Policy Problem Without a Political Solution?”, en *Environment and Planning*, nº.16, pp. 86-102.
- JORDAN, A., WERKSMAN, J., “Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, nº. 3, 1994, pp. 56-97.
- JOUTSEN, M., “Mise en oeuvre des normes de protection”, en VV.AA., *Défense sociale, protection de l’environnement et droits fondamentaux*, Actes du XIIe Congrès International de défense sociale, París, 8-12 octobre 1991, pp. 134-152.
- JUSTE RUIZ, J., “Derecho internacional público y medio ambiente”, en VV.AA., *Problemas internacionales del medio ambiente*, UAB, Barcelona, 1985, pp. 10-54.
- “Responsabilidad internacional y daños al medio ambiente: Problemas de atribución”, en JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *La responsabilidad internacional. Aspectos de Derecho internacional público y Derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, pp. 113-136.
 - “La evolución del Derecho internacional del medio ambiente”, en VV.AA., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 397-413.
 - “Desarrollo y medio ambiente: hacia la armonización de la economía y la ecología”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 446-463.
 - “Tendencias actuales del Derecho internacional y del medio ambiente”, en VV.AA., *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 10-54.
 - “Los principios fundamentales del Derecho internacional ambiental”, en BORBA CASELLA, P. (Coord.), *Dimensão Internacional do Direito. Estudos em Homenagem a G. E. Do Nascimento e Silva*, Editorial LTDA, São Paulo, 2000, pp. 243- 264.
- KAMBHU, J., “Regulatory Standards, Non-Compliance and Enforcement”, en *Journal of Regulatory Economics*, 1989, pp. 123-164.

- KAMTO, M., “Les nouveaux principes du droit international de l’environnement”, en *Revue Juridique de l’Environnement*, nº. 1, 1993, pp. 11- 21.
- “La singularité du droit international de l’environnement”, en VV.AA., *Mélanges A. Kiss, Les hommes et l’environnement*, ed. Frison -Roche, 1998, pp. 315-322.
- “La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles”, en VV.AA., *Vers l’application renforcé du droit international de l’environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l’Environnement, Programme des Nations Unies pour l’Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières, Frison-Roche, París, 1999, pp. 53- 57.
- KANEHARA, A., “Methods of International Regulation for Global Environmental Protection: A Reappraisal of International Lawmaking”, en YOUNG, M. K., IWASAWA, Y., (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Inc., New York, 1996, pp. 47-60.
- KANIARU, D., “Development and Implementation of environmental law: a contribution by UNEP”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 30, nº. 5, 2000, pp. 234-246.
- KANIARU, D., KURUKULASURIYA, L., “Capacity building in Environmental Law”, en KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP’s New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995, pp. 171-184.
- KEITH CALDWELL, L., “Law and Environment in an Era of Transition: Reconciling Domestic and International Law”, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 2, nº. 1, 1991, pp. 1-24.
- KELLY, M. J., “Overcoming Obstacles to the Effective Implementation of International Environmental Agreements”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9, nº. 2, 1997, pp. 447-488.
- KEOHANE, R. O., “Compliance with International Standards: Environmental Case Studies”, en *89th ASIL Proceedings*, 1995, pp. 216-219.
- KEOHANE, R. O., HAAS, P. M., LEVY, M. A., “The Effectiveness of International Environmental Institutions”, en KEOHANE, R. O., HAAS, P. M., LEVY, M. A. (eds.), *Institutions for the Earth*, 1993, pp. 3-24.
- KIMBALL, A. L., “Towards Global Environmental Management: the institutional setting”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 18-42.

- KIMBALL, L., BOYD, W., “International Institutional Arrangements for Environment and Development: A Post-Rio Assessment”, en *Review of European Community & International Environmental Law*, nº. 1, 1992, pp. 295-306.
- KISS, A., “Le droit international de l’environnement humain”, en *Annuaire des Anciens Élèves de l’Académie de Droit International*, vol. 41, 1971, pp. 210- 248.
- “Survey of Current Developments in International Environmental Law”, en IUCN, *Environmental Policy and Law Paper*, Morges, nº. 10, 1976, pp. 28-45.
 - “Mechanisms of Supervision of International Environmental Rules”, en *Essays on the Development of the International Legal Order in Memory of Haro F. Van Panhuys*, Alphen aan den Rijn, Sijhoff & Noordhoff, 1980, pp. 99-114.
 - “L’état du droit de l’environnement en 1981: Problèmes et solutions”, en *JDI*, 1981, juillet-set., pp. 499-543.
 - “La notion de patrimoine comun de l’Humanité”, en *RCADI*, 1982, pp. 99-256.
 - “Dix ans après Stockholm: une décennie de droit international de l’environnement”, en *AFDI*, 1982, pp. 784-793.
 - “Le règlement des différends dans les conventions multilatérales relatives à la protection de l’environnement”, en *ADI Colloque*, 1982, *Le règlement des différends sur les nouvelles ressources naturelles*, pp. 119-130.
 - “Le droit international de l’environnement, un aspect du droit international de l’avenir?”, en *ACDI, L’Avenir du droit international de l’environnement*, ACDI Colloque Workshop, Martinus Nijhoff Publ., La Haye, 1985, pp. 471-486.
 - “The International Protection of the Environment”, en MACDONALD, R. ST. J., JOHNSTON, D. M. (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Dordrecht- Boston- Lancaster, 1986, pp. 1069-1093.
 - “Tchernobâle’ ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques”, en *Annuaire français de droit international*, vol. 33 (1987), pp. 719-727.
 - “Nouvelles Tendances en droit international de l’environnement”, en *German Yearbook of International Law*, vol. 32, 1989, pp. 241-263.

- “Le droit international peut – il assurer la protection de l’environnement”, en *Le droit et l’environnement*, ed. NCRS, 1990, pp. 114-145.
 - “Environnement et développement ou environnement et survie?”, en *Journal du Droit International*, 1991, pp. 263-282.
 - “Present Limits to the Enforcement of State. Responsibility for Environmental Damage”, en FRANCIONI, F., SCOVAZZI, T. (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1991, pp. 3-14.
 - “Le droit international à Rio de Janeiro et à côte de Rio de Janeiro”, en *Revue Juridique de l’Environnement*, n°. 1, 1993, pp. 45-74.
 - “Droit international de l’environnement”, en *Juris-classeur de Droit international*, fascicule 146, 11, 1994, pp. 23-89.
 - “La contribution de la Conférence de Rio de Janeiro au développement du droit international coutumier”, en AL-NAUIMI, N., MESSE, R. (eds.), *International Legal Issues arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 1079-1092.
 - “L’evolution du Droit international de l’environnement: du bilateral au planetaire”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 430 y ss.
 - “Emergence de principes généraux du droit international et d’une politique internationale de l’environnement”, en VV.AA., *Le droit international face à l’éthique et à la politique de l’environnement*, Sebes, Genève, 1996, pp. 19-36.
 - “Compliance with International and European environmental obligations”, en *Hague Yearbook of International Law*, n°. 9, 1996, pp. 45-54.
 - “International Environmental Law”, en *Encyclopedia of Environmental Law*, Suppl. 17, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998.
 - “International Humanitarian Law and the Environment”, en *Environment Policy and Law*, vol. 31, n°. 4-5, 2001, pp. 223-231.
 - “Environmental Disputes and the Permanent Court of Arbitration”, en *Hague Yearbook of International Law*, vol. 16, Martinus Nijhoff, The Hague, 2003, pp. 41-46.
- KISS, A. CH., DOUMBE-BILLE, S., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement (Rio de Janeiro – juin 1992)”, en *AFDI*, 1992, pp. 823-843.

- KISS, A. CH., SICAULT, J. D., “La Conférence des Nations Unies sur l’environnement (Stockholm 5 –16 juin 1972)”, en *AFDI*, 1972, pp. 603-628.
- KNOX, J. H., “A new Approach to Compliance with International Law: the submissions procedure of the NAFTA Environmental Commission”, en *Ecology Law Quartely*, vol. 28, nº. 1, 2001, pp. 1-122.
- KOESTER, V., “Implementation Issues in the Biodiversity Convention”, en Scandinavian Seminar College, *Implementing Environmental Convention*, Papers from the 2nd High-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 105-113.
- KOSKENNIEMI, M., “Peaceful Settlement of Environmental Disputes”, en *Nordic Journal of International Law*, nº. 60, 1991, pp. 73-92.
- “Breach of Treaty or non-compliance? Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol”, en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 122-162.
- KOTOV, V., et al., “Implementation of International Environmental Commitments in Countries in Transition”, en *MOCT-MOST Economic Policy in Transition Economies* 7, nº. 2, 1997, pp. 46-73.
- KOVACS, P., “Quelques considérations sur l’appréciation et l’interprétation de l’arrêt de la Cour Internationale de Justice, rendu dans l’affaire Gabcikovo-Nagymaros”, en *German Yearbook of International Law*, vol. 41, 1998, pp. 252-298.
- KRASNOVA, I. O., “Post-Rio Treaties: Implementation Challenges”, en *Pace Environmental Law Review*, nº. 13, 1995, pp. 97-110.
- LALLAS, P. L., “The Role of process and participation in the development of effective international agreements”, en *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 19, nº. 1, (2000/2001), pp. 83-152.
- LANCHBERY, J., “Verification of Environmental Agreements”, en ALTMANN, J., STOCK, T., STROOT, J. P.(eds.), *Verification after the Cold War*, Amsterdam, 1994, pp. 101-139.
- “Verifying Compliance with the Kyoto Protocol”, en *RECIEL*, nº. 7, 1998, pp. 170 -175.
- LANG, W., “Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes”, en *AVR*, nº. 22, 1984, pp. 283-305.
- “Legal Aspects of Transboundary Pollution in Europe”, en BARDELEBEN, J. DE, *To breath free, Eastern Europe’s Environmental Crisis*, Woodrow Wilson Center Press, 1991, pp. 123-134.

- “Diplomacy and International Environmental Law-Making: Some Observations”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, 1992, pp. 108-122.
 - “Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht. Beispiele aus Abrüstung und Umweltschutz”, en VV. AA., *Festschrift für Herbert Schambeck*, 1994, pp. 817-835.
 - “Compliance-control in respect of the Montreal Protocol”, en *ASIL Proceedings of the 89th Annual Meeting*, 1995, pp. 206-210.
 - “Compliance with Disarmament Obligations”, en *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 55, 1995, pp. 69-88.
 - “The United Nations and International Environmental Law”, en *International Geneva Yearbook*, vol. 9, 1995, pp. 47-59.
 - “L’avenir de la couche d’ozone: le rôle du Protocol de Montréal de 1987”, en VV.AA., *Le droit international face à l’éthique et à la politique de l’environnement*, SEBES, Ginebra, 1996, pp. 93-97.
 - “Compliance Control in International Environmental Law: Institutional Necessities”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56, 1996, pp. 685-695.
 - “Mise en oeuvre des règles en matière d’environnement- Commentaire sur une résolution de l’Institut de Droit International du 4 septembre 1997, chapitre II”, en *Revue Belge de Droit International*, 1997/2, pp. 556-564.
 - “Peer Review” of Environmental Performances in International Organizations”, en *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern, in Honour of his 80th Birthday*, Kluwer International Law, The Hague, Boston, London, 1998, pp. 381-394.
 - “L’enquête et l’inspection”, en IMPERIALI, C. (ed.), *L’effectivité du Droit International de l’Environnement. Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Economica, París, 1998, pp. 137-145.
 - “UN-Principles and International Environmental Law”, en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, pp. 157-172.
- LANG, W., SCHALLY, H., “La Convention cadre sur les changements climatiques. Un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre: La CNUED”, en *Revue Générale de Droit International Public*, n.º. 2, 1993, pp. 321-335.
- LARSSON, M. L., “Legal Definitions of the Environment and of Environmental Damage”, en WAHLGREN, P. (ed.), *Legal Issues of the Late 1990s*, Scandinavian Studies in Law, vol. 38, Estocolmo, 1999, pp. 155-176.

- LAVRANOS, N., “Multilateral Environmental Agreements: Who makes the binding decisions?”, en *European Environmental Law Review*, February, 2002, pp. 44-50.
- LIN, S., “Implementation of Environmental Conventions: A Regional Perspective”, en KURUKULASURIYA, L. (ed.), *UNEP’s New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development*, UNEP, Nairobi, 1995, pp. 23-34.
- “Statement on UNEPs Role in the Developments and Implementation of International Environmental Law for Sustainable development”, en UNEP/UNITAR/UNCHS, *Environmental Law and Policy*, UNEP, Nairobi, 1995, pp. 19-27.
- LIST, M., RITTBERGER, V., “Regime Theory and International Environmental Management”, en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 85-109.
- LOIBL, G., “Dispute Prevention and Possible Legal Instruments in the Field of the Environment”, en *Österreichische Außenpolitische Dokumentation*, Sondernummer UN-Green Helmets- A Model System for the Settlement and Prevention of Environment Disputes, 1992, pp. 36-41.
- “Compliance with International Environmental Law – The Emerging Regime under the Kyoto Protocol”, en BENEDEK, W., ISAK, H., KICKER, R. (ed.), *Development and Developing International and European Law. Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday*, Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt Am Main, 1999, pp. 263-284.
- LÓPEZ, A. M., “La contaminación del Medio Ambiente y la Conferencia de Estocolmo”, en *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1973, pp. 435-458.
- LUKITSCH HICKS, B., “Treaty congestion in international environmental Law”, en *University of Richmond Law Review*, n°. 32-5, 1999, pp. 1643-1674.
- MAGARIÑOS DE MELLO, M. J., “Nature of Environmental Law, in the Light of its General Theory”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, n°. 4, 1997, pp. 247-255.
- “Naturaleza del Derecho ambiental a la luz de su teoría general”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios en memoria de Eduardo Jiménez de Aréchaga*, ed. AMF, Montevideo, 2000, pp. 443-464.
- MAGRAW, D., “Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms“, en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 1, 1990, pp. 69 y ss.

- MALANCZUK, P., "Sustainable Development: Some Critical Thoughts in the Light of the Rio Conference", en GINTHER, K., DENTERS, E., DE WART, P. J. I. M. (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, 1995, pp. 23-52.
- MALJEAN-DUBOIS, S., "Les fonctions de contrôle dans des conventions à vocation mondiale: le contrôle exercé sur la mise en oeuvre des conventions sur la biodiversité", en KISS, A.-Ch. (ed.), *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l'Environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières, Frison – Roche, París, 1999, pp. 86-122.
- MARAUHN, T., "Towards a procedural law of compliance control in international environmental relations", en *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, n.º. 56/3, 1996, pp. 696-731.
- MARCHISIO, S., "Gli atti di Rio nel diritto internazionale", en *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 581-621.
- "Avoidance and Settlement of Environmental Disputes in International Law", en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 491-503.
- MARGRETHE BASSE, E., "Environmental Contracts – as tools to implement International Obligations", en MARGRETHE BASSE, E. (ed.), *Environmental Law. From International to National Law*, ed. GadJura, London, 1997, pp. 121-172.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., "Relevancia del objetivo de conservar y mejorar el medio ambiente en el Derecho internacional contemporáneo", en *Cuadernos de Derecho Internacional*, n.º. 1, Córdoba, 1983, pp. 63-86.
- MARSCH, J. L., RUZOW, D. A., "Hearing Reports Under the Environmental Conservation Law: Their Function, Preparation and Importance", en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, n.º. 2, pp. 191-210.
- MARTIN, G., BRENNAN, J., "Enforcing the International Convention for the Regulation of Whaling", en *Denver Journal of International Law and Policy*, XVII, 1989, n.º. 2, pp. 293-315.
- MARTIN ARRIBAS, J. J., "La Degradación de la Capa del ozono: un enorme desafío para la comunidad internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVI, n.º. 2, 1994, pp. 533-555.
- MBUNA, J., "Strengthening UNEP to improve Environmental Treaty Compliance", en SUSSKIND, L. E., JAY DOLIN, E., BRESVIN, W. (eds.), *International*

- Environmental Treaty Making*, The Program on Negotiation of Harvard Law School, Cambridge, 1992, pp. 96-121.
- MCCAFFREY, S. C., "International Environmental Law and the work of the International Law Commission", en *American Society of International Law, Proceedings*, n.º. 77, 1983, pp. 414-418.
- MITCHELL, R., 'International Environmental Agreements: A Survey of their features, Formation and Effects', en *Annual Review of Environmental Resources*, n.º. 28, 2003, pp. 429-61.
- MOOMAW, W. R., "International Environmental Policy and the softening of Sovereignty", en *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 21, 1997, pp. 7-15.
- MOUTON, M. W., "The International Regime of the Polar Regions", en *Recueil des Cours*, ACIDI, vol. 107, 1962-III, pp. 173-284.
- NANDA, V. P., "International Environment Law: a New Approach", en *Millenium*, vol. 4, 1975-76.
- "Trends in International Environmental Law", en *California Western International Law Journal*, vol. 20, n.º. 2, 1989-90, pp. 187-205.
- NAHLIK, S. E., "La protection internationale des biens culturels en cas de conflict armé", en *Recueil des Cours*, ACIDI, vol. 120- I, 1967, pp. 64-163.
- NASCIMENTO E SILVA, G. E., "Pending Problems of International Law of the Environment", en VV.AA., *The Future of the International Law of the Environment*, Dordrecht, 1985, pp. 227-255.
- NAVID, D., "Compliance assistance in international environmental law: capacity-building, transfer of finance and technology - comment by co-rapporteur", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, n.º. 3, 1996, pp. 810-819.
- NOLLAEMPER, A., "Compliance control in international environmental law", en *Yearbook of international environmental law*, vol.13, 2002, pp. 165-186.
- NOUZHA, C., "L’Affaire de l’Usine Mox (Irlande c. Royaume-Uni) devant le Tribunal International du Droit de la Mer: Quelles mesures conservatoires pour la protection de l’environnement?", en *Actualité et Droit International. Revue d’analyse juridique de l’actualité internationale*, mars 2002, <http://www.ridi.org/adi>.
- NYE, J. S., "Nuclear learning and U.S.-Soviet Security regimes", en *International Organizations*, n.º. 41, 1987, pp. 371-402.
- O’CONNELL, M. E., "Enforcing the New International Law of the Environment", en *German Yearbook of International Law*, vol. 35, 1992, pp. 293-332.

- "Enforcement and the Success of International Environmental Law", en *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 3, nº. 1., 1995, pp. 47-64.
- OBERTHUR, S., GHERING, T., "Was bringt eine Weltumweltorganisation?", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7, nº 1, 2000, pp. 185-211.
- "Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization", en BIERMANN, F., BAUER, S. (eds.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, ed. Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 205-234.
- OKOWA, P., "Procedural Obligations in International Environmental Agreements", en *The British Yearbook of International Law*, 1996, pp. 275-336.
- "Environmental Dispute Settlement: Some reflections on Recent Developments", en EVANS, M. D., *Remedies in International Law: The Institutional Dilemma*, Hart Publishing, Oxford, 1998, pp. 157-172.
- OPPERMANN, T., "Gesetze Normen des Völkerrechts zum Umweltschutz und die Grundlagen und Verfahren ihres Erlasses", en GOETZ, V., RAUSCHNING, D., ZIEGER, G., *Umwelt und Internationale Wirtschaft*, C. Heymans Verlag, Köln, 1975, pp. 125-142.
- ORLANGE, PH., "La Commission du développement durable", en *AFDI*, 1993, vol. XXXIX, pp. 820-832.
- ORAVA, S. J., "Waging the next war: the carryover of arms control verification procedures to international environmental law", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 5, nº. 1, 1992, pp. 151-176.
- ORREGO VICUÑA, F., "The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty: Questions of Effectiveness", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 7, nº. 1, 1994, pp. 1-13.
- OTT, H. E., "Elements of a Supervisory Procedure for the Climate Change", en *Zeitschrift für Ausländisches Recht und Völkerrecht*, nº. 56, 1996, pp. 732-749.
- OUANO, A. R. E., "The Role of Multilateral Financial Institutions in Development of International Environmental Laws", en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 7, nº. 1, 2002, pp. 75-87.
- PALMER, G., "New Ways to Make International Environmental Law", en *American Journal of International Law*, vol. 86, nº. 2, 1992, pp. 259-283.
- PALLEMAERTS, M., "International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?", en SANDS, PH. (ed.), *Greening International Law*, *Greening International Law*, The New Press, New York, 1994, pp. 1-19.

- “La Conférence de Rio: Grandeur ou Decadence du Droit de l’environnement?”, en *Revue Belge de Droit International*, XXVIII, n.º. 1, 1995, pp. 175-223.
- PANJABI, R. K. L., “Idealism and self-interest in international environmental law: the Rio dilemma”, en *California Western International Law Journal*, vol. 23, n.º. 1, 1992, pp. 177-198.
- PAOLILLO, F. H., “Fuentes y evolución del Derecho Intenacional del Medio Ambiente”, en CARDONA LLORENS, J. (Dir.), *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional Público*, ed. Aranzadi y Centro Internacional Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, 1998, pp. 349-428.
- PARADELL-TRIUS, L., “Principles of International Environmental Law: an Overview”, en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 2000, vol. 9, pp. 93-99.
- PATERSON, M., “Interpreting trends in global environmental governance”, en *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, vol. 75, n.º. 4, 1999, pp. 793-802.
- PATLIS, J. M., “The Multilateral Fund of the Montreal Protocol: A Prototype of Financial Mechanisms in Protecting the Global Environment”, en *Cornell International Law Journal*, vol. 25, n.º. 1, 1992, pp. 181-230.
- PLANT, G., “Institutional and Legal Responses to Global Warming”, en CHURCHILL, R., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Global Change*, Graham & Trotman, London, 1991, pp. 104-139.
- PEEL, J., “New State Responsibility Rules and Compliance with Multilateral Environmental Obligations: Some Case Studies of How the New Rules Might Apply in the International Environmental Context”, en *Review of European Community and International Environment Law (RECIEL)*, April 2001, vol. 10, n.º. 1, pp. 82-97.
- PEET, G., “The MARPOL Convention: implementation and effectiveness”, en *Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol. 7, n.º. 4, Graham & Trotman Ltd, London, Dordrecht, Boston, 1992, pp. 277-293.
- PEREZ MARTIN, M. T., “Les mécanismes de contrôle de la mise en oeuvre et du respect de la Convention de Bâle”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, n.º. 3, 1997, pp. 209-210.
- PETSONK, C. A., “The Role of the United Nations Environment Program (UNEP) in the Development of the International Environmental Law”, en *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 5, 1990, pp. 351-391.

- PIETTE, J. J., "Evolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement", en *Revue juridique de l'environnement*, vol 1, 1993, pp. 5-9.
- PINESCHI, L., "Non-compliance mechanisms and the proposed center for the prevention and management of environmental disputes", en *Anuario de derecho internacional*, vol. 20, 2004, pp. 241-278.
- PISILLO MAZZESCHI, R., "Le Nazioni Unite e la codificazione della responsabilità per danno ambientale", en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n.º. 2, 1996, pp. 371-387.
- PLOMAN, E., "Global Learning: Concept and Applications", en BROWN WEISS, E. (ed.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, 1992, pp. 459-478.
- PONCE-NAVA, D., "Capacity-building in Environmental Law and Sustainable Development", en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, London, 1995, pp. 131-136.
- PONTE IGLESIAS, M. T., "El medio ambiente y los recursos naturales compartidos: su problemático jurídico-internacional", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES, *Problemas internacionales del medio ambiente*, VIII Jornadas, Ed. Servicios de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1985, pp.165-190.
- POPESCU, D., "Evolution and Diversification of International Cooperation for the Protection of the Environment", en *Revue Roumaine d'Etudes Internationales*, 1973, pp. 109-130.
- PORRAS, I., "The Rio Declaration: A New Basis for International Cooperation", en SANDS, Ph., *Greening International Law*, The New Press, New York, 1994, pp. 20-34.
- PORTNEY, P. R., "Reforming Environmental Regulation: Three Modest Proposals", en *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 13, n.º. 2, 1988.
- POSTIGLIONE, A., "Instruments for the Resolution of Environmental Disputes at Global Level", en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 34-40.
- PRIEUR, M., "Démocratie et Droit de l'Environnement et du developpement", en *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º. 1, 1993, pp. 23-29.
- "Environmental Agreements: Legal Aspects", en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 1998, vol. 7, n.º. 3, pp. 301-307.

- PYHALA, M., "The Global Environmental Facility (GEF)", en TROPP, S., ATCHIA, M. (eds.), *Environmental Management. Issues and Solutions*, UNEP, Nairobi, 1993, pp. 194-197.
- RANJEVA, R., "L'Environnement, la Court Internationale de Justice et sa Chambre spéciale pour les questions d'environnement", en *AFDI*, 1994, pp. 434-441.
- RANKIN, M., FINKLE, P., "The Enforcement of Environmental Law. Taking the Environment Seriously", en *University of British Columbia Law Review*, nº. 17, 1983, pp. 98-125.
- RAUSCHNING, D., "Report on the Legal aspects of the conservation of the Environment", en *Report of the International Law Association*, Belgrado, 1980, pp. 531-563.
- RAUSTIALA, K., "The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law", en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 21, 1997, pp. 537-586.
- "Compliance & effectiveness in international regulatory cooperation", en *Case Western reserve journal of international law*, vol. 32, nº. 3, 2000, pp. 387-440.
- RAYNER, S., "A Cultural Perspective in the Structure and Implementation of Global Environmental Agreements", en *Evaluation Review*, vol. 15, nº. 1, pp. 75-102.
- REHMAN, J., "The Role and Contribution of the World Court in the Progressive Development of International Environmental Law", en *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, Issue 4, 2000, pp. 387-399.
- REY CARO, E., "Reflexiones sobre los medios y procedimientos para la solución de controversias en el Derecho internacional del medio ambiente", en *Revista de la Facultad*, Rep. Argentina, nº. 1, vol. 1, 1993.
- "Reflexiones sobre los medios y procedimientos para la solución de controversias en el Derecho internacional del medio ambiente", en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 562-580.
- REYNEERS, P., "La Convention sur la sécurité nucléaire", en en VV.AA., *Vers l'application renforcé du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l'Environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières, Frison – Roche, París, 1999, pp. 38-42.

- RIEDEL, E., "Change of paradigm in International Environmental Law", en *Law and State*, vol 57, 1998, pp. 22-48.
- RÖBEN, V., "Institutional Developments under Modern International Environmental Agreements", en *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 4, 2000, pp. 363-444.
- ROBERT, E., "L'articulation de l'environnement et du développement: la résolution de l'Institut de Droit International sur l'environnement", en *Revue Belge de Droit International*, vol. 30, n°. 2, 1997, pp. 522-532.
- ROBINSON, N., "Universal and National Trends in International Environmental Law", en *Environmental Policy and Law*, vol. 23, n°. 6, 1993, pp. 148-153.
- "Colloquium: The Rio Environmental Law Treaties", IUCN's Proposed Covenant on Environment & Development)", en *Pace Environmental Law Review*, vol. 13, n°. 1, 1995, pp. 133-190.
- RODRIGO HERNÁNDEZ, A., "La aportación del asunto Gabčíkovo-Nagymaros al Derecho internacional del medio ambiente", en *Anuario de Derecho internacional*, vol. XIV, 1998, pp. 769-807.
- "Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2001, pp. 155-243.
- RODGERS KALAS, P., "International environmental dispute resolution and the need for access by non-state entities", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 12, n°. 2, 2001, pp. 191-244.
- ROJAS AMANDI, V. M., "El Derecho internacional público del medio ambiente al inicio del siglo XXI", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n°. II-2002, pp. 335-374.
- ROMANO, C., "A Proposal to Enhance the Effectiveness of International Environmental Law: the 'International Environmental Ombudsman'", en *Earth Summit Watch Programs*, 1997, en www.earthsummitwatch.org, de 1997.
- ROSE, G., PALEOKRASSIS, G., "Compliance with International Environmental Obligations: A Case Study of the International Whaling Commission", en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P., *Improving Compliance with International Environmental Law*, 1996, pp. 148-175.
- ROSS, Ch. E., "National Sovereignty in International Environmental Decisions", en *Natural Resources Journal*, n°. 12, 1972, pp. 242-254.
- ROUGIER, A., "La question des détroits et la Convention de Lausanne", en *Revue générale de droit international public*, vol. 31, 1924, pp. 309-338.

- RUBIN, J. Z., "Third-Party Roles: Mediation to International Environmental Disputes", en SJÖSTEDT, G. (ed.), *International Environmental Negotiation*, 1995, pp. 275-290.
- RUBAGOTTI, G., "The clean development mechanism", en *The Indian Journal of International Law*, 46 (2006) 2, pp. 212-239.
- RYAN, M., "Alternative dispute resolution in environmental cases: friend or foe?", en *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 10, n.º. 2, 1997, pp. 397-414.
- RUMMEL-BULSKA, I., "Effectiveness and Monitoring Implementation of and Compliance with the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their disposal", en NORDIC RESEARCH PROJECT, *The Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements*, Copenhagen, 1996.
- SACH, K., "Das Kyoto-Protokoll nach Bonn und Marrakesch", en *Zeitschrift für Umweltrecht*, vol. 13, n.º. 2, 2002, pp. 65-73.
- SACHARIEV, K., "Promoting compliance with international environmental legal standards: reflections on monitoring and reporting mechanisms", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 2, 1991, pp. 31-52.
- SAGEMÜLLER, I., "Non-compliance procedures under the Cartagena Protocol", en *New Zealand journal of environmental law*, vol. 9, 2005, pp. 163-208.
- SAND, P. H., "The creation of Transnational Rules for Environmental Protection", en BOTHE, M., *Trends in Environmental Policy and Law*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland, 1980, pp. 311-320.
- "International Co-operation: The Environmental Experience", en TUCHMAN MATHEWS, J. (ed.), *Preserving Global Environment*, Norton & Company, New York, London, 1991, pp. 236-279.
 - "Lessons Learned in Global Environmental Governance", *British Columbia Environmental Affairs Law Review*, n.º. 18, 1991, pp. 213-276.
 - "International Law on the Agenda of the United Nations Conference on Environment and Development: towards global environmental security?", en *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, n.º. 1-2, 1991, pp. 5-18.
 - "UNCED and the Development of International Environmental Law", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 3, 1992, pp. 3-17.
 - "International Environmental Law after Rio", en *European Journal of International Law*, 1993, pp. 377-389.

- “Institution-Building to assist Compliance with International Environmental Law: perspectives”, en *Heidelberg Journal of International Law*, n.º. 56-3, 1996, pp. 774-795.
 - “The Potential Impact of the Gobar Environmental Facility of the World Bank, UNDP and UNEP”, en WOLFRUM, R. (ed.), *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996.
 - “Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements”, en *Max Planck United Nations Yearbook*, vol. 3, 1999, pp. 363-388.
 - “Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements”, en UNEP, *Enforcement of and Compliance with MEAs: The Experiences of CITES, Montreal Protocol and Basel Convention*, vol. II, UNEP, Nairobi, 1999, pp. 11-23.
- SANDS, Ph., “The Environment, Community and International Law”, en *Harvard International Law Journal*, vol. 30, 1989, pp. 393-420.
- “The role of non-governmental organizations in enforcing international environmental Law”, en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publ., Pays – Bas, 1991, pp. 61-68.
 - “The role of Environmental NGOs in International Environmental Law”, en *Journal of the Society for International Development*, 1992, pp. 28-32.
 - “Enforcing Environmental Security: the Challenge of Compliance with International Obligations”, en *Journal of International Affairs*, vol. 46, n.º. 2, Winter 1993, pp. 367-390.
 - “International Law in the Field of Sustainable Development”, en *The British Yearbook of International Law*, 1994, pp. 303-381.
 - “International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, pp. 53-67.
 - “Existing arrangements for the settlement of international environmental disputes: A background paper”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 628-647.
 - “Compliance with International Environmental Obligations: Existing International Legal Arrangements”, en CAMERON, J., WERKSMAN, J., RODERICK, P. (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, Earthscan, London, 1996, pp. 48-82.

- "The New 'Architecture of International Environmental Law' (or 'The Professor and the Strange Case of the Missig Green Glasses)", en *Revue Belge de Droit International*, vol. 30, n.º. 2, 1997, pp. 512-521.
- "International Environmental Litigation and its Future", en *University of Richmond Law Review*, vol. 32, n.º. 5, January 1999, pp. 1619-1642.
- "International Environmental Law Ten Years on", en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 1999, vol. 8, n.º. 3, pp. 239-242.
- SANWAL, M., "Sustainable development, the Rio Declaration and multilateral cooperation", en *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, n.º. 1, 1993, pp. 45-68.
- SCANDINAVIAN SEMINAR COLLEGE on "Implementing Environmental Conventions", Papers from the 2nd high-level Nordic Policy Seminar, Copenhagen, 1994, pp. 45-89.
- SCOVAZZI, T., "Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente", en *Rivista di Diritto internazionale*, 1989, pp. 591-608.
- "Recent Trends in International Environmental Law", en SCOVAZZI, T., TREVES (eds.), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milano, 1992, pp. 15-30.
- SCHACHTER, O., "The Twilight Existence of Non-Binding Agreements", en *American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, pp. 296-304.
- "The Emergence of International Environmental Law", en *Journal of International Affairs*, vol. 44, 1991, pp. 457-493.
- SCHAEFER, M., "International Law and Global Environmental Protection: Developing a Comprehensive and Effective Relationship for the 21st Century", en *Transnational Law and Contemporary Problems*, n.º. 2, 1992, pp. 619-648.
- SCHALLY, H., "The Role and Importance of Implementation Monitoring and Non-Compliance Procedures in International Environmental Regimes", en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Österreichische aussenpolitische Dokumentation (Special Issue), 1996, pp. 82-92.
- SCHIFFMAN, H., "The Dispute Settlement Mechanism of UNCLOS: A Potentially Important Apparatus for Marine Wildlife Management", en *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 1998, pp. 293-306.
- SCHNEIDER, L., GRAICHEN, J., MATZ, N., "Implications of the clean development mechanism under the Kyoto Protocol on other conventions", en *Elni Review*, 1 (2005), pp. 41-52.

- SEIL HOHENVELDERN, I., "The Third World and the Protection of the Environment", en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. I, ed. Tecnos, Madrid, 1979, pp. 351-360.
- SERWER, D., "International Co-operation for Pollution Control", en HARGROVE, J. L., (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, N.Y., A. W. Sijthoff, Leiden, 1972, pp. 178-207.
- SHIHATA, I. F. I., "Implementation, enforcement and compliance with International Environmental Agreements", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 9, nº. 1, 1996, pp. 37-51.
- SHUE, H., "Global environment and international inequality", en *International Affairs*, vol. 75, nº. 3, 1999, pp. 531-545.
- SILARD, S. A., "The Global Environmental Facility: A New Development in International Law and Organization", en *George Washington Journal of International Law and Economics*, nº. 28-3, 1995, pp. 607-654.
- SJÖBERG, H., "The Global Environmental Facility", en WERKSMAN, J. (ed.), *Greening International Institutions*, Earthscan, London, 1996, pp. 148-162.
- SKUBISZEWSKI, K., "Respect for Treaties and the Law of Environment", en YAKPO, E., BOUMEDRA, T. (eds.), *Liber Amicorum Judge Mohammed Bedjaoui*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1999, pp. 475-484.
- SLATER, P., "Environmental Law in Third World Countries: can it be enforced by other countries?", en *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 5, 1999, pp. 519-529.
- SLOUKA, Z. J., "International Environmental Controls in the Scientific Age", en HARDGROVE, J. L., (ed.), *Law, Institutions & Global Environment*, 1972, pp. 208- 236.
- SOHN, L. B., "Procedures developed by International Organizations for checking compliance", en SCHWEBEL, S. M. (ed.), *The Effectiveness of International Decisions*, Leyden, 1971, pp. 51-74.
- "The Stockholm Declaration on the Human Environment", en *Harvard International Law Journal*, vol. 14, nº. 3, 1973, pp. 423-515.
- "The Use of Consultations for Monitoring Compliance With Agreements concluded under the Auspices of International Organizations", en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 65-82.

- SOHNLE, J., "Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C. I. J.: l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros", en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 102, n.º.1, 1998, pp. 85-121.
- SOMMER, J., "Environmental Law-Making by International Organizations", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n.º 56, 1996, pp. 628-667.
- STANFORD, R., "International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?", en *Green Globe Yearbook*, 1994, pp. 163-196.
- STEC, S., ECKSTEIN, G., "Of Solemn Oaths and Obligations: Environmental Impact of the IJC's Decision in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 8, 1997, pp. 41-50.
- STEFANINI, L., "Les secrétariats des conventions sont-ils adaptés à leur mission?", en KISS, A. Ch.(ed.), *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement. Harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Actes du Colloque des 18 et 19 mars 1996, Ministère de l'environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Ministère des Affaires étrangères, Environnement sans frontières.
- STEIN, "The Settlement of Environmental Disputes: Towards a System of Flexible Dispute Settlement", en *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, vol. 12, 1985, pp. 283- 298.
- STEINZOR, R. I., "Reinventing Environmental Regulation: The Dangerous Journey from Command to Self-Control", en *Harvard Environmental Law Review*, vol. 22-1, 1998, pp. 103-202.
- STOLLER, P. L., "Protecting the White Continent: Is the Antarctic Protocol Mere Words or Real Action?", en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, n.º. 12, 1995, pp. 335-366.
- ŠTURMA, P., "A propos des problèmes théoriques de la responsabilité internationale pour les dommages à l'environnement", en *Studie z Mezinárodního Práva*, n.º. 23, 1990, pp.69-94.
- "Aspects récents du contrôle international des drogues et de la lutte contre leur trafic illicite", en *Annuaire Français de Droit International*, XLI, 1995, pp. 633-650.
- SURRENCY, "International Inspection in Pelagic Whaling", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 13, 1964, pp. 666-671.

- SUSSKIND, L., OZAWA, C., “Negotiating More Effective International Environmental Agreements”, en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 142-165.
- SZÉLL, P., “The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance”, en LANG, W. (ed.), *Sustainable Development and International Law*, Graham & Trotman, MNP, London, 1995, pp. 97-109.
- “Decision making under Multilateral Environmental Agreements”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 26, 1996, pp. 210-214.
- “Compliance Regimes for Multilateral Environmental Agreements”, en *Environmental Policy and Law*, vol. 27, n.º. 4, 1997, pp. 304-309.
- “Implementation Control: Non-Compliance Procedure and Dispute Settlement in the Ozone Regime”, en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Federal Ministry of Foreign Affairs, Austria, 1996, pp. 43-50.
- SZEKELY, A., “Compliance with International Environmental Treaties: The Empirical Evidence”, en *American Society of International Law Proceedings*, n.º. 91, 1997, pp. 234-240.
- SZÉKELY, A., PONCE-NAVA, D., “International Environmental Law after the Rio Conference”, en VV.AA., *Agenda 21 and Latin America. The Challenges of Implementing Environmental Law and Policy*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., (sin fecha), pp. 126-146.
- TALLA TAKOUKAM, P., “Les instruments déclaratoires comme source de droit international de l’environnement”, en *Revue de Droit international et de Droit Comparé*, tomo LXXVIII, 2001, pp. 75-138.
- TAMÁS, A., “Global Environmental Law Institutions: Purposes and Reality”, en CORDINI, G., POSTIGLIONE, A., *Towards the world Governing of the Environment*, IV International Conference, 2-5 June 1994, Venice (Italy), Gianni Iuculano Editore, Pavia, 1996, pp. 678-681.
- TARLOCK, A. D., “The Role of NGOs in the Development of International Environmental Law”, en *Chicago-Kent Law Review*, n.º. 68, 1992, pp. 61-76.
- TAUBENFELD, H. J., “A Treaty for Antarctica”, en *International Conciliation*, 1961, n.º. 531, pp. 243-322.
- THACHER, P. S., “Alternative Legal and Institutional Approaches to Global Change”, en *Greenhouse Warming: Negotiating a Global Regime*, World Resources Institute, 1991.

- "The Role of the United Nations", en HURRELL, A., KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp.183-211.
- THEUTENBERG, B. J., "The International Environmental Law – Some Basic Viewpoints", en DUPUY, R. J. (ed.), *The Future of International Law of the Environment*, Académie de Droit International de La Haye, Colloque 1984, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, pp. 233-244.
- THURDIN, G., "Political Dimensions of International Environmental Governance Issues", en ROLÉN, M., *et al.*, *International Governance on Environmental Issues*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1997, pp. 1-6.
- TIETJE, C., "The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture", en *German Yearbook of International Law*, vol. 42, 1999, pp. 26-55.
- TIMOSHENKO, A. S., "The Problem of Preventing Damage to the Environment in National and International Law: Impact Assessment and International Consultations", en *Pace Environmental Law Review*, vol. V, 1988, pp. 475-546.
- "Ecological Security: Global Change Paradigm", en *Colorado Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 2, 1990, pp. 127-145.
- "Control Machinery in the Ecological Security System", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London, 1991, pp. 51-59.
- "Legal Responses to Global Environmental Challenges: UNEP Mandate, Role and Experience", en AL-NAUIMI, MEESE, R. (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1994, pp. 153-170.
- "The Role of the United Nations Programme in coordination of convention Secretariats", en LAVIEILLE, J. M. (ed.), *Les institutions créées par les conventions internationales dans le domaine de l'environnement*, CRIDEAU-CNRS, Limoges, juin 1997, pp 123-141.
- "Agenda 21 and the development of International Environmental Law", en VV.AA., *Agenda 21 and Latin America. The Challenges of Implementing Environmental Law and Policy*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., (sin fecha), pp. 34-45.
- TOLBA, M. K., "Designing, Developing and Obtaining International Legal Instruments for Environmental Protection", en TROPP, S., ATCHIA, M. (eds.), *Environmental Management. Issues and Solutions*, UNEP, Nairobi, 1993, pp. 189-193.

- TRASK, J., "Montreal Protocol Non-Compliance Procedure: The Best Approach Resolving International Environmental Disputes", en *Georgetown Law Journal*, vol. 80, 1992, pp. 1973-2001.
- ULFSTEIN, G., "Effectiveness of International Environmental Law. Regulations, Decision – Making, Participation and Enforcement", en BASSE, E. M. (ed.), *Environmental Law. From International to National Law*, ed. GadJura, London, 1997, pp. 345-363.
- The Proposed Global Environment Organisation (GEO) and its Relationship to Existing Multilateral Environmental Agreements (MEAs), Conference on Interlinkages between Multilateral Environmental Agreements, United Nations University, 14-16 July 1999, <http://www.geic.or.jp/interlinkages/docs/GEOManus.PDF>
- UTTON, A. E., "International Environmental Law and Consultation Mechanism", en *Columbia Journal of Transnational Law*, n.º. 12, 1973, pp. 56-72.
- VALENCIA-OSPINA, E., "The International Court of Justice and International Environmental Law", en *Asian Yearbook of International Law*, n.º. 2, 1994, pp. 1-10.
- VAN DER VYVER, J. D., "State Sovereignty and the Environment in International Law", en *The South African Law Journal*, vol. 109, 1992, pp. 472-495.
- VERWEY, "The Principle of Preferential Treatment for Developing Countries", en *Indian Journal of International Law*, n.º. 23, 1983, pp. 343-359.
- VICE, D., "Implementation of Biodiversity Treaties: Monitoring, Fact-Finding and Dispute Resolution", en SZASZ, P. C. (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties*, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, Nueva York, 1999, pp. 135-163.
- VICTOR, D. G., "The Montreal Protocol's Non -Compliance Procedure: Lessons for Making Other International Environmental Regimes More Effective", presentado en el Workshop sobre "The Ozone Treaties and Their Influence on the Building of Environmental Regimes", Viena, 4 de diciembre de 1995, distribuido a través de UNEP/OzL.Pro.7/INF.1. Incluido en LANG, W. (ed.), *The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes*, Federal Ministry for Foreign Affairs, Wien, 1997.
- "The Use and Effectiveness of Nonbinding Instruments in the Management of Complex International Environmental Problems", en *Proceedings of the American Society of International Law*, 91st annual meeting, 1997, pp. 241-250.
- VICTOR, D. G., SKOLNIKOFF, E. B., "Translating intent into Action: Implementing Environmental Commitments", en *Environment*, n.º. 41, n.º. 2, 1999, en: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1076/is_2_41/ai_54141179.

- VIGNERON, G., "Compliance and International Environmental Agreements: A Case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreements", en *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. X, nº. 2, 1998, pp. 581-623.
- VILLARINO MARZO, C., "La Cumbre de la Tierra: Entre el Derecho al Medio Ambiente y el Derecho al Desarrollo", en *Revista Española de Derecho Internacional*, XLIV (1992), nº. 2, pp. 708-710.
- VINOGRADOV, S. V., "Verification Machinery in the Antarctic Treaty System", en BUTLER, W. E. (ed.), *Control over Compliance with International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. 97-105.
- "International Environmental Security: The Concept and its implementation", en CARTER, A., DANDENKO, G. (Eds.), *Perestroika and International Law*, Edimburg University Press, 1991, pp. 129-165.
- VOELCKEL, M., "L'inspection en Antarctique", en *L'inspection internationale*, Bruxelles, 1976, pp. 223-243.
- VON MOLTKE, K., "International Commissions and Implementation of International environmental law", en CARROLL, J. E. (ed.), *International Environmental Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 87-94.
- "Why UNEP Matters", en *Green Globe Yearbook 1995*, Oxford University Press, London, 1995, pp. 54-70.
- "Research on the Effectiveness of International Environmental Agreements: Lessons for Policy Makers?", Agenda Setting Paper presented at the Concerted Action, Conference on Effectiveness of International Environmental Agreements, Barcelona, 9-11 November 2000.
- "Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization", en BIERMANN, F., BAUER, S. (eds.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, ed. Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 175-204.
- VON MÜNCH, I., "Umweltschutz in Völkerrecht", en *Archiv des Völkerrechts*, nº. 15, 1971-72, pp. 385-401
- "International environmental law: some remarks", en *Indian Journal of International Law*, vol. 23, nº. 2, 1983, pp. 210-224.
- WAEDELDE, T., KOLO, A., "Environmental Regulation, Investment protection and 'Regulatory Taking' in International Law", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, nº. 4, 2001, pp. 811-848.

- WANG, X., "Towards a System of Compliance: Designing a Mechanism for the Climate Change Convention", en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, July 1998, vol. 7, n.º. 2, pp. 176-179.
- WERKSMAN, J., "Consolidating Governance of the Global Commons: Insights from the Global Environmental Facility", en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 6, 1996, pp. 27-63.
- "The Conference of the Parties to Environmental Treaties", en WERKSMAN, J., (Dir.), *Greening International Institutions*, London, 1996, pp. 55-68.
- "Compliance and Transition: Russia's Non-Compliance Tests the Ozone Regime", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 56, 1996, pp. 750-773.
- WETTESTAD, J., ANDRESEN, S., "International Problem-Solving Effectiveness: The Oslo Project Story So Far", en *International Environmental Affairs*, vol. 7, 1995, pp. 127-149.
- WOLFRUM, R., "Purposes and Principles of International Environmental Law", en *German Yearbook of International Law*, vol. 33, 1990, pp. 308-330.
- "Means of ensuring compliance with and enforcement of International Environmental Law", en ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL, *Recueil des Cours*, Collected courses of The Hague Academy of International Law, Tome 272, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1999, pp. 9-154.
- YAMIN, F., "The Use of Joint Implementation to Increase Compliance with the Climate Change Convention: International Legal and Institutional Questions", en *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 2, Issue 4, 1993, pp. 327-334.
- "NGOs and international Environmental Law: A critical Evaluation of their Roles and Responsibilities", en *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, November 2001, vol. 10, n.º. 2, pp. 149-162.
- YOSHIDA, O., "Soft Enforcement of Treaties: the Montreal Protocol's Non-Compliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions", en *Colorado Journal of International Environmental Law & Pollution*, n.º. 10, 1999, pp. 95-141.
- YOUNG, O. R., "The politics of international regime formation: Managing natural resources and the environment", en *International Organizations*, n.º. 43, 1989, pp. 349-375.

- “The Effectiveness of International Institutions: hard cases and critical variables”, en ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, O. (eds.), *Governance without Government: Change and Order in World Politics*, Cambridge University Press, New York, 1991, pp. 160-194.

- “Compliance in the International System”, en *International Law: A Contemporary Perspective*, 1995, pp. 86-187.

- “The Effectiveness of International Environmental Regimes: A Mid-Term Report”, en *International Environmental Affairs*, vol. 10, n.º. 4, Fall 1998, pp. 267-289.

- “Hitting the Mark (international environmental agreements), en *Environment*, October, 1999, pp. 43-75.

- “The Behavioral Effects of Environmental Regimes: Collective – Action vs. Social – Practice Models”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. I, issue 1, January 2001, pp. 38-52.

YOUNG, O. R., VON MOLTKE, K., “The Consequences of International Environmental Regimes: Report from the Barcelona Workshop”, en *International Environmental Affairs*, n.º. 6, 1994, pp. 348-371.

YUSUF, A. A., “International Law and Sustainable Development: the Convention on Biological Diversity”, en *African Yearbook of International Law*, vol. 2, 1995, pp. 109-137.

II. FUENTES NORMATIVAS

1. Documentos de Naciones Unidas

Carta de Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945 (BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 1990).

Órganos principales:

a) Asamblea General de Naciones Unidas

Resoluciones

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2386 (XXIII), de 19 de noviembre de 1968, “Soberanía Permanente sobre los recursos naturales”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2398 (XXIII), de 3 de diciembre de 1968, “Problemas del Medio Humano”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2994 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, 2112ª Sesión plenaria.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2995 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, “Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente”, 2112ª Sesión plenaria.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2996 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, “Responsabilidad internacional de los Estados en relación con el medio ambiente”, 2112ª Sesión plenaria.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, “Institutional and financial arrangements for International Environmental Cooperation”, 2112ª sesión plenaria.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3436 (XXX), de 9 de diciembre de 1975, “Conventions and Protocols in the field of the environment”, 2432ª sesión plenaria.

Proyecto de Principios sobre la conducta en el ámbito del medio ambiente que deben observar los Estados en la conservación y la utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, hecho en Nairobi, el 19 de mayo de 1978, Res. AGNU 3129 (XXVIII), en 17 *ILM* 1097 (1978).

Resolución de Asamblea General de Naciones Unidas nº. 37/7, de 28 de octubre de 1982, Carta Mundial de la Naturaleza, UN-Doc. A/Res.37/7, de 28 de octubre de 1982.

Resolución de Asamblea General de Naciones Unidas nº. 37/10, de 15 de noviembre, Declaración de Manila sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales, UN-Doc. A/Res.37/10, de 15 de noviembre de 1982.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, nº. 42/186, de 11 de diciembre de 1987, “Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas nº. 123/46, de 17 de diciembre de 1991, 75ª Plenaria, “Derecho al desarrollo”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas nº. 159/46, de 19 de diciembre de 1991, 78ª Plenaria, “Cooperación técnica entre los países en desarrollo”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas nº. 165/46, de 19 de diciembre de 1991, 78ª Plenaria, “Ciencia y tecnología para el desarrollo”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas nº. 209/46, de 20 de diciembre de 1991, 79ª Plenaria, “Medio Ambiente y comercio internacional”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º. 214/46, de 20 de diciembre de 1991, 79ª Plenaria, “Código Internacional de conducta para la transferencia de tecnología”.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, n.º. 47/191, de 22 de diciembre de 1992, “Institutional arrangements to follow up the United Nations Conference on Environment and Development”. UN-Doc. A/Res. 47/191, de 22 de diciembre de 1992.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, n.º. 48/193, de 21 de diciembre de 1993, “Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States”. UN-Doc. A/Res. 48/193, de 21 de diciembre de 1993.

Resolución 43/115 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre la aplicación de las obligaciones relativas a los Derechos Humanos.

Resolución sobre el Informe del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, UN-Doc. A/Res./54/216, de 3 de febrero de 2000.

Resolución sobre el Fomento de la complementariedad entre los instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, UN-Doc. A/Res./54/27, de 21 de marzo de 2000.

Resolución sobre el “Examen decenal de los progresos logrados en aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Res. AGNU, A/Res/55/199, de 20 de diciembre del 2000.

Resolución sobre “Further implementation of th outcome of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States”, UN-Doc. A/Res/55/202, de 8 de febrero de 2001.

Resolución sobre la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, UN-Doc. A/Res/57/253, de 21 de febrero de 2003.

Resolución sobre la Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, UN-Doc. A/Res/57/257, de 27 de febrero de 2003.

Resolución sobre la Conferencia Mundial sobre el cambio climático, UN-Doc. A/Res/57/258, de 27 de febrero de 2003.

Resolución sobre la crisis de la deuda externa y el desarrollo, UN-Doc. A/Res/58/203, de 4 de febrero de 2004.

Declaraciones

Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, Res. AGNU 2625 – XXV, de 24 de octubre de 1970.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972, en Doc. A/CONF 48/14, Rev. 1.

U.N. General Assembly, Development and International Co-operation: Report of the 2nd Committee, Part II, UN Doc. A/35/592/Add. 1, de 27 de noviembre de 1980, pp. 11-12.

Declaración sobre el Derecho al desarrollo, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º. 41/128, 97^a Plenaria, UN-Doc. A/Res.41/128, de 4 de diciembre de 1986.

United Nations Conference on Environment and Development, “Rio Declaration on Environment and Development”, U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1 (1992) y 31 *ILM* (1992), p. 874.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, A/CONF.151/Rev.1, vol. I, de 14 de agosto de 1992.

Preparatory Committee for the UN Conference on Environment and Development, “Survey of Existing Agreements and Instruments and its Follow-up”, UN Doc. A/CONF.151/PC/103, 20 January 1992.

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, A/CONF.151/26, vol. III, de 14 de agosto de 1992.

United Nations Office of Legal Affairs, Arrangements for the Implementation of the Provisions of Article 11 of the UN Framework Convention on Climate Change Concerning the Financial Mechanism, párrafo 4, de 4 de noviembre de 1993 y también UN Doc. A/AC.237/50 (1993).

Memorandum of 23 August 1994 to the Executive Secretary of the Framework Convention on Climate Change from the UN Under-Secretary-General for Legal Affairs, UN doc. A/AC.237/74/Annex.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 50/115, 50^a Sesión, Supp. Núm. 49, vol. 1, p. 174, UN Doc. A/50/49 (1995).

b) Consejo de Seguridad

Nota del Presidente del Consejo de Seguridad sobre “The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security”, UN Doc. S/23500, (1992).

c) Secretaría General

Informe de 1966, *Métodos para la determinación de los hechos en relación con la ejecución de los acuerdos internacionales*, UN Doc. A/6228, AGNU (XXI), Anexos Vol. 2, Agenda ítem 87, de 22 de abril de 1966, pp. 1-21.

Informe de 1966, *Estudio analítico y técnico preparado por el Secretario General en virtud del párrafo 3 de la Resolución XXII de la Comisión de Derechos Humanos*, UN Doc. E/CN.4/AC.21/L.1.

Note by the Secretary-General, UN Doc. A/AC.237/79/Add.1, p. 7 (1994).

Informe del Secretario General sobre recursos y mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible: sinopsis de las cuestiones y los acontecimientos actuales, UN Doc. E/CN.17/1996/4 y Add.1.

Informe del Secretario General sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, UN Doc. E/CN.17/1996/8 y Add.1.

Informe del Secretario General sobre integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones, UN Doc. E/CN.17/1996/11 y Add.1.

Informe del Secretario General sobre el papel de los grupos principales en la aplicación del Programa 21, UN Doc. E/CN.17/1996/12.

Informe del Secretario General sobre transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, cooperación y fomento de la capacidad, UN Doc. E/CN.17/1996/13 y Add. 1.

Informe del Secretario General sobre el fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia, UN Doc. E/CN.17/1996/14 y Add. 1.

Informe del Secretario General sobre aumento de la capacidad para el desarrollo sostenible, UN Doc. E/CN.17/1996/15.

Informe del Secretario General sobre arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, UN Doc. E/CN.17/1996/16

Informe del Secretario General sobre instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales, UN Doc. E/CN.17/1996/17 y Add.1, de 1 de marzo de 1996.

d) Consejo Económico y Social

- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNEP Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by two or more States, 1978 and Annex: Report of the Intergovernmental Working Group.

“Review of the institutional arrangements for international environmental co-operation”, United Nations Environment Programme: compendium of legislative authority, 1972-1977, Oxford, England, New York, Pergamon Press, 1978, pp. 134-135, UN Doc. UNEP/GC/DEC/3/22.

The World Environment 1972-1982, A Report by the UNEP, 1982.

“International conventions and protocols in the field of the environment: report of the Executive Director”, Nairobi, UN, 3 de febrero de 1987, UNEP/GC/14/18.

Research Paper n.º. 10, July 1991, “International Institutions and Legal Instruments”, Prepared by the Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the United Nations Secretariat.

“Cost and benefits for the developing countries of becoming parties to environmental treaties”, Nairobi, UNEP, 1992.

“Global Environmental Facility”, UNEP: Report of the Governing Council, 16th Session, A/46/25, de 1992, pp. 112-113, Res. AGNU 46th sess., Suppl. N.º. 25, UNEP/GC/DEC/16/47.

“Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law”, UNEP/GC.20/INF/16, 1992, p. 12.

Environmental Management: Issues and Solutions, UNEP, Nairobi, 1993.

“Concepts and principles of international environmental law: an introduction”, en *Environment and Trade*, n.º. 2, Ginebra, 1994, UN Docs. UNEP (05)/E58/n.º. 2.

“Monitoring Implementation of and Compliance with the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Other Wastes and their Disposal”, UN Doc.- UNEP/CHW 3./Inf. 5 of 14 June 1995.

“UNEP’s new way forward: environmental law and sustainable development”, UN-Doc. UNEP, 1995.

Further Development of international environmental law aiming at sustainable development, en Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, 18th session, A/50/25, de 20 de junio de 1995, pp. 61-63, GAOR, 50th sess., Suppl. N.º. 25, UN Docs – UNEP/GC/DEC/18/9.

“Dispute avoidance and dispute resolution in international environmental agreements and multilateral trade agreements: an introduction”, en *Environment and Trade*, n.º. 9, Ginebra, UN Docs. UNEP, 1995 UNEP (05)/E584/n.º. 9.

Conferencia Intergubernamental para la adopción de un Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en tierra, Washington, D.C., 23 de octubre a 3 de noviembre de 1995, Anexo II UNEP(OCA)/LBA/IG.2/6, de 3 de noviembre de 1995.

Procedimiento de incumplimiento, Protocolo de Montreal, UNEP/OzL.Pro4/15, Annex IV, 1995, pp. 46 y ss.

Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Conference Proceedings, Vols. 1 y 2, Chiang Mai, Tailandia, 22-26 abril 1996, UN Docs. UNEP (063)/C532/v.1 & v. 2.

L'Stratégie Opérationnelle du Fonds pour l'Environnement Mondial, Washington, 1996, pp. 1-85.

Handbook of environmental law, Nairobi, 1997.

UNEP Environmental Law Training Manual, UNEP, Nairobi, 1997, pp. 3-306.

Position Paper: International Environmental Law Aiming at Sustainable Development, Na. 97-8510/181297), para. 55 (UNEP/IEL/WS/3/2), 1997.

“Policy effectiveness and multilateral agreements”, en *Environment and Trade*, n.º 17, Ginebra 1998, UNEP/98/6.

“Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998”, UNEP/FAO/PIC/CONF/5, de 17 de septiembre de 1998, en <http://www.pic.int/finals.htm>.

Working Group of Experts on Compliance and Enforcement of Environmental Conventions – Preparatory session, Geneva, 13-15 December 1999. Doc. UNEP/EC/WG.1/5, 16 December 1999.

Declaración Ministerial de Malmö, 31 mayo 2000, adoptada por el Foro Mundial de los Ministros de Medio Ambiente y jefes de delegación reunidos en Malmö, Suecia, Sexta Sesión Especial del Consejo Administrativo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Quinta Reunión Plenaria, de 31 de mayo de 2000, de conformidad con la Resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de julio de 1999.

Enforcement of and Compliance with MEAs: The Experiences of CITES, Montreal Protocol and Basel Convention, volumen I y II, United Nations Environmental Programme, Nairobi, 1999.

Governing Council of the United Nations Environment Programme, “Global Ministerial Environment Forum. Linkages among and support to environmental and environment-related conventions. The role of UNEP in the development of guidelines on compliance and enforcement of multilateral environmental agreements”, Twenty-first session, Nairobi, 5-9 February 2001, Doc. UNEP/GC.21/INF/5, 18 December 2000.

Global Ministerial Environment Forum. Linkages among and support to environmental and environment-related conventions, “The role of UNEP in the

development of guidelines on compliance and enforcement of multilateral environmental agreements”, UNEP/GC.21/INF/5, 18 December 2000, Nairobi, 5-9 February 2001.

Governing Council of the United Nations Environment Programme, Global Ministerial Environment Forum, Twenty-first session, “Decisions adopted by the Governing Council at its Twenty-first session. Compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements”, 10th meeting, 9 February 2001.

The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the First Decade of the Twenty-First Century, Decision 21/23 of the Governing Council of 9 February 2001.

Compliance with and enforcement of multilateral environmental agreements, en UNEP: report of the Governing Council, Twenty-first session, Nairobi, 5-9 February 2001, Doc. UNEP/GC.21/INF/5, 18 December 2000- A/56/25, 2001, pp. 54-55 (GAOR, 56th sess., Suppl. N° 25).

Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, “Multilateral Environmental Agreements: A Summary”, Background paper presented by the Secretariat, First Meeting, New York, 18 April 2001, UNEP/IGM/1/INF/1, 30 March 2001.

Meeting of the Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, “International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs)”, New York, 18 April 2001, UNEP/IGM/1/INF/3, 6 April 2001.

Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their representatives on International Environmental Governance, “Proposal for a Systematic Approach to Coordination of Multilateral Environmental Agreements”, Second Meeting, Bonn, 17 July 2001, UNEP/IGM/2/5, 4 July 2001.

Grupo de trabajo intergubernamental de expertos en la elaboración de directrices sobre el cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales, Primer Período de Sesiones, Nairobi, 22 a 26 de octubre de 2001, en UNEP(DEPI)/MEAs/WG.1/2, de 20 de septiembre de 2001.

Reporting and Review institutions in 10 multilateral environmental agreements, Nairobi, 2001, UNEP(02)/R251.

Capacity Building: for sustainable development: An Overview of UNEP Environmental Capacity Development Initiatives, UNEP, Nairobi, 2002.

Directrices del PNUMA sobre el cumplimiento y observancia del cumplimiento de los Acuerdos Ambientales Multilaterales, adoptado por el Consejo de Administración del PNUMA, Seventh Special Session, Febrero 2002, VII/4.

Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Respuestas de política del Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente para abordar los problemas ambientales emergentes”, 22º período de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, Nairobi, de 3 a 7 de febrero de 2003, UN-Doc. UNEP/GC.22/3, de 2 de diciembre de 2002.

Manual preliminar sobre el cumplimiento y la observancia de los acuerdos multilaterales ambientales documento complementario de las directrices del PNUMA para el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos multilaterales ambientales publicadas en 2002, PNUMA/DEPI, Noviembre 2004.

- Comisión de Desarrollo sostenible

Informe de la primera sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible, Doc. E/CN.17/1993/3/Add.1, de 30 de junio de 1993.

General Discussion on Progress in the Implementation of Agenda 21, Focusing on the Cross-Sectoral Components of agenda 21 and the Critical Elements of Sustainability. Overview of Cross-sectoral issues. Report of the Secretary-General. Doc. E/CN.17/1994/2, de 27 de abril 1994.

Comisión de Desarrollo Sostenible, cuarta sesión, *Instruments et mécanismes juridiques internationaux*, doc. E/CN.17/1996/17/Add.1, de 1 de marzo de 1996.

Comisión de Desarrollo Sostenible, Departamento para la Coordinación Política y el Desarrollo Sostenible, Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Ginebra, del 26 al 28 de septiembre 1995. Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development, Fourth Sesion, Nueva York, de 18 de abril al 3 de mayo de 1996.

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Informe del Secretario General sobre la “*Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo: aplicación y ejecución*”, Quinto período de sesiones, del 7 al 25 de abril de 1997, Doc. E/CN.17/1997/8, de 10 de febrero de 1997.

Información e instituciones para la adopción de decisiones. Informe del Secretario General. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Período de sesiones de organización, de 30 de abril a 2 de mayo de 2001. E/CN.17/2001/PC/3, de 2 de marzo del 2001.

- Comisión Económica para Europa

Annual Report of the Economic Commission for Europe, 1979, UN Economic and Social Council, Official Records (1979), Supplement, nº. 12, vol. I.

Reinforcement of Monitoring and Compliance provisions in international conventions: proposal, UNDOcs-E/ECE/ENVWA/WG.5/R.5, de 21 de septiembre de 1992.

Declaración Ministerial de la Comisión Económica para Europa de Lucerna de 1993.

Implementation of and compliance with environmental conventions: note, Ginebra, 17 de diciembre de 1993, UN Docs E/ECE-ENVWA/WG.6/R.7.

Implementation of and compliance with environmental conventions in the ECE region: background paper, Ginebra, 3 de julio de 1995, UN Docs E/ECE-CEP/WG.1/R.4/Rev.1.

Report on the special session, del Comité sobre Política ambiental, de 17 de enero de 1996, ECE/CEP/18, de 8 de febrero de 1996.

Compliance with multilateral environmental agreements, Ginebra, 28 de julio de 1999, UN Docs E/ECE- MP.EIA/WG.1/1999/7.

Proposals for Kiev Guidelines for Environmental Compliance and Enforcement, UNDOcs/E/ECE- CEP/2000/12, Geneva, 20 julio 2000.

Decision 2000/2 on compliance by the Parties with their reporting obligations, en Report of the 18th session of the Executive Body for the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, de 18 de enero de 2001, UN Docs- E/ECE/EB.AIR/DEC/2000/2.

Task Force on Environmental Compliance and Enforcement: Report, Geneva, UN de 13 de julio de 2001, UNDOcs- E/ECE/CEP/2001/8.

Declaración de los Ministros de Medio Ambiente para la región de la Comisión Económica para Europa, Quinta Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, Kiev (Ucraina), del 21 al 23 de mayo 2003, Doc. UN- ECE/CEP/94/Rev.1.

Guidelines for Strengthening Compliance with and Implementation of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the ECE Region, submitted by the Committee on Environmental Policy of the United Nations Economic Commission for Europe through the Ad Hoc Working Group of Senior Officials, Fifth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Kiev, Ukraine, 21-23 May 2003, ECE/CEP/107.

e) Comisión de Derecho Internacional

Anuario CDI, 1967, II, 2ª Parte, p. 108.

Sexto Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados, por AGO, R., Special Rapporteur, en *ILC Yearbook*, vol. II, 1977.

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado, *ILM* n.º.37, 1998.

Proyecto de artículos sobre responsabilidad de los Estados, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional, en primera lectura en 1996. Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 48º periodo de sesiones AGNU doc. A/51/10, 1996, Cap. III, pp. 130-182.

Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, Official Records of the General Assembly, 56ª Sesión, Sup., n.º. 10 (A/56/10), ch. V. E. 1., de 2001.

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por actos prohibidos por el Derecho internacional, Official Records of the General Assembly, 56ª Sesión, Sup., n.º. 10 (A/56/10), ch. IV. E. 1., de 2001.

2. Regímenes internacionales de protección ambiental¹

a) Convención de Washington sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres, de 3 de mayo de 1973 (CITES)
<http://www.cites.org>

Notificación a las Partes relativa a la “Presentación de Información relativa a la aplicación por el público y por organizaciones no gubernamentales a la Secretaría CITES”, Ginebra, 9 de diciembre de 2004, N.º. 2004/078.

b) Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, Bonn, 23 de junio de 1979

Résolution 1.1, *Compte-rendu intégral des travaux de la première session de la Conférence des Parties*, Bonn, RFA, octubre, vol. 1, p. 39.

c) Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, Berna, 19 de septiembre de 1979

Comité Permanent, *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, 7ème réunion, Estrasburgo, 6-9 diciembre 1988, doc. T-PVS (88) 45.

d) Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar (Irán), 2 de febrero de 1971

¹ Sin ánimo de exhaustividad, en este apartado se adjunta una relación de algunos de los documentos más importantes y relevantes para esta investigación.

Rapport du Comité Permanent, *Procès verbaux de la quatrième session de la Conférence des Parties contractantes*, Montreux, Canada, 27 junio-4 julio 1990, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland.

Resolution on the establishment of a scientific and technical review panel, *Fifth Meeting of the Conference of the Contracting Parties*, Kushiro, 9-16 junio de 1993, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland, p. 166. Reproducida en *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 4, 1993.

Bulletin Ramsar, nº. 3, abril 1998, p. 1.

e) Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985 y Protocolo de Montreal, de 1987

-Informes de la Reunión de las Partes:

Informe de la 1ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Helsinki, del 2 al 5 de mayo de 1989, UNEP/OzL.Pro.1/5, de 6 de mayo de 1989.

Informe de la 2ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, London, del 27 al 29 de junio de 1990, UNEP/OzL.Pro.2 /3, de 29 de junio de 1990.

Informe de la 3ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Nairobi, del 19 al 21 de junio de 1991, UNEP/OzL.Pro.3/11, de 21 de junio de 1991.

Informe de la 4ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Copenhagen, del 23 al 25 de noviembre de 1992, UNEP/OzL.Pro.4/15, de 25 de noviembre de 1992.

Informe de la 5ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Bangkok, del 17 al 19 de noviembre de 1993, UNEP/OzL.Pro.5/12, de 19 de noviembre de 1993.

Informe de la 6ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Nairobi, del 6 al 7 de octubre de 1994, UNEP/OzL.Pro.6/7, de 10 de octubre de 1994.

Informe de la 7ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Viena, del 5 al 7 de diciembre de 1995, UNEP/OzL.Pro.7/12, de 27 de diciembre de 1995.

Informe de la 8ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, San José, del 25 al 27 de noviembre de 1996, UNEP/OzL.Pro.8/12, de 19 de diciembre de 1996.

Informe de la 9ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Montreal, del 15 al 17 de septiembre de 1997, UNEP/OzL.Pro.9/12, de 25 de septiembre de 1997.

Informe de la 10ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Cairo, del 23 al 24 de noviembre de 1998, UNEP/OzL.Pro.10/9, de 3 de diciembre de 1998.

Informe de la 11ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Beijing, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, UNEP/OzL.Pro.11/10, de 17 de diciembre de 1999.

Informe de la 12ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Uagadugú, Burkina Faso, del 11 al 14 de diciembre de 2000, UNEP/OzL.Pro.12/9, de 10 de enero de 2001.

Informe de la 13ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Colombo del 16 al 19 de octubre de 2001, UNEP/OzL.Pro.13/10, de 26 de octubre de 2001.

Informe de la 14ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Roma del 25 al 29 de noviembre de 2002, UNEP/OzL.Pro.14/9, de 5 de diciembre de 2002.

- Informes del Comité de Aplicación:

Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 24ª reunión, Ginebra, 10 de julio de 2000, UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/24/4, de 10 de julio de 2000.

Informe del Comité de Aplicación establecido con arreglo al procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal sobre la labor realizada en su 22ª reunión, Ginebra, 14 de junio de 1999, UNEP/OzL.Pro.11/ImpCom/22/4, de 18 de junio de 1999.

f) Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo 1989
www.basel.int

Informe de la VI Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Ginebra, de 9 a 13 de diciembre de 2002, UNEP/CHW.6/40, de 10 de febrero de 2003.

Informe de la V Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su

eliminación, Basilea, de 6 a 10 de diciembre de 1999, UNEP/CHW.5/29, de 10 de diciembre de 1999.

Informe de la IV Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Kuching, de 23 a 27 de febrero de 1998, UNEP/CHW.4/35, de 18 de marzo de 1998.

Informe de la III Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Ginebra, de 18 a 22 de septiembre de 1995, UNEP/CHW.3/34, de 21 de septiembre de 1995.

Informe de la II Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Ginebra, de 21 a 25 de marzo de 1994, UNEP/CHW.2/30, de 25 de marzo de 1994.

Informe de la I Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Piriápolis, de 30 de noviembre a 2 de diciembre de 1992, UNEP/CHW.1/23, de 5 de diciembre de 1992.

g) Convención sobre la diversidad biológica de 1992 y Protocolo de Cartagena de 2000 www.biodiv.org

Intergovernmental Comité for the Cartagena Protocol on Biosafety Documents:

- ICCP-1 Documents, de 11-15 diciembre 2000, Montpellier:

UNEP/CBD/ICCP/1/7: Compliance (Art. 24): Development of Compliance procedures and mechanisms under the Cartagena Protocol on Biosafety.

UNEP/CBD/ICCP/1/9: Report of the Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety on the work of its First Meeting.

- Open-ended Meeting of Experts on a Compliance Regime under the Cartagena Protocol on Biosafety (26-28 september 2001, Nairobi)
- ICCP-2 Documents, de 1-5 de octubre 2001, Nairobi:

UNEP/CBD/ICCP/2/13: Compliance (art. 34): Synthesis of views regarding elements and options for a compliance regime.

UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1: Compliance (art. 34): Report of the Open-ended Meeting of Experts on a Compliance Regime under the Cartagena Protocol on Biosafety.

UNEP/CBD/ICCP/2/15: Report of the Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety on the Work of its second meeting.

- ICIP-3 Documents, de 22-26 de abril 2002, La Haya:

UNEP/CBD/ICCP/3/4: Compliance (article 34): Summary of views or understandings on the contents in square brackets in the text of the draft procedures and mechanisms on compliance under the Cartagena Protocol on Biosafety.

UNEP/CBD/ICCP/3/8, de 6 de marzo de 2002, Vigilancia y presentación de informes (artículo 33).

UNEP/CBD/ICCP/3/10: Report of the Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety on the work of its third meeting.

UNEP/CBD/ICCP/3/INF/3: Compliance (article 34): Compilation of views on compliance procedures and mechanisms under the Cartagena Protocol on Biosafety.

g) Convención marco sobre cambio climático, 9 de mayo de 1992 y Protocolo de Kioto, de 1997 www.unfccc.int

Doc. FCCC/CP/1998/2, COP-4, Buenos Aires, ítem 4-f) de la agenda provisional. Review of the Implementation of Commitments and of other provisions of the Convention Activities Implemented Jointly, Review of Progress under the Pilot Phase (Decisión 5/CP.1).

UN Doc. UNFCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, “Ad Hoc Group on Berlin Mandate. Seventh Session. Implementation of the Berlin Mandate. Additional Proposals from Parties. Addendum”, p. 8.

Informe de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol (FCCC/CP/2001/13/Add.2, sección II), Decisión 16/CP.7.

Decisión 24/CP.7, “Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto”, en FCCC/CP/2001/13/Add. 3.

h) Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales www.unece.org/env

Primera Reunión de las Partes del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca

(Italia), del 21 al 23 de octubre de 2002., Economic Commission for Europe, ECE/MP.PP/2, de 17 de diciembre de 2002. Decisión I/7, de 23 de octubre de 2002.

Primera Reunión de las Partes del Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, celebrada en Lucca (Italia), del 21 al 23 de octubre de 2002, Economic Commission for Europe, ECE/MP.PP/2, de 17 de diciembre de 2002.

Primera reunión extraordinaria de las Partes al Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, celebrada en Kiev, el 21 de mayo de 2003, durante la Quinta Conferencia Ministerial “Un medio ambiente para Europa”, ECE/MP.PP/4, de 5 de agosto de 2003.

Informe sobre la Primera Reunión del Comité de Cumplimiento, Economic Commission for Europe, Reunión de las Partes al Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, MP.PP/C.1/2003/2, de 16 de junio 2003.

i) Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, hecha en París, el 17 de junio de 1994, <http://www.unccd.int/cop/officialdocs>

Documentos de la Conferencia de las Partes:

Informe de la Conferencia de las Partes sobre su primer período de sesiones, Roma, del 29 de septiembre al 10 de octubre de 1997, ICCD/COP(1)/11, de 29 de diciembre de 1997.

Documentos del Comité de Examen de la Aplicación:

Segundo proceso de presentación de informes sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación, Primera Reunión, de 18 a 29 de noviembre de 2002, ICCD/CRIC(1)/INF.8

3. Tratados Internacionales

3.1. Compilaciones de Tratados Internacionales Multilaterales en materia ambiental

ADEDE, A. O., *Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo (1972-1992)*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Elsevier Science Publishers, Méjico, 1993.

- BIRNIE, P. W., BOYLE, A., *Basic Documents on International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- BOCKEN, H., RYCKBOST, D., *Codification of Environmental Law. Proceedings of the International Conference*, International Environmental Law & Policy Series, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., DESGAGNE, R., ROMANO, C., *Protection internationale de l'environnement. Recueil d'instruments juridiques*, ed. Pedone, París, 1998.
- BROWN WEISS, E., SZASZ, P. C., MAGRAW, D. B., *International Environmental Law. Basic Instruments and References*, Transnational Publishers, Inc., 1992.
- BURHENNE, W.E. (ed.), *International Environmental Law: Multilateral Treaties-Droit de l'environnement: traités multilatéraux- Internationales Umweltrecht: multilaterale Verträge*, 7 vols., Erich Schmidt, Berlín, 1974 (actualizado periódicamente).
- *International Environmental Soft Law. Collection of relevant instruments*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1995.
 - *International Environmental Law: Multilateral Treaties*, 8 vols., Londres, 1996.
- BURHENNE, W.E., ROBINSON, N. A. (eds.), *International Protection of the Environment: Conservation in Sustainable Development*, 7 vols., Oceana Publ. Inc., Dobbs Ferry, New York, 2002.
- CULLET, PH., GOWLLAND-GUALTIERI, A. (eds.), *Key Materials in International Environmental Law*, ed. Ashgate, 2004.
- DOMMEN, C., CULLET, P. (eds.), *Droit international de l'environnement. Textes de base et références*, Kluwer International Law, London, The Hague, Boston, 1998.
- HANDL, G. (ed.), *Yearbook of International Environmental Law*, Graham & Trotman, vols. 1-3, London, 1990-1993.
- HOHMANN, H., *Basic documents of International Environmental Law*, vol. 1, 2 y 3, London, Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1992.
- HOOG, G., STEINMETZ, A. (eds.), *International Conventions on Protection of Humanity and Environment*, Walter De Gruyter, Berlin, New York, 1993.
- ILM, *International Legal Materials*, vols. 32-37 (1993-1998).
- KISS, A. CH. (ed.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi, 1983, vol. I.

- MAFFEI, M. C., PINESCHI, L., SCOVAZZI, T., TREVES, T. (eds.), *Participation in World Treaties on the Protection of the Environment. A Collection of Data*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston, 1996.
- MOLITOR, M. R. (ed.), *International Environmental Law. Primary Materials*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Boston, 1991.
- PRIEUR, M., DOUMBE-BILLE, ST. (eds.), *Recueil francophone des instruments internationaux de protection de l'environnement*, AUPELF/EDICEF, 1998.
- RUMMEL –BULSKA, I., OSAFO, S., (eds.), *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi, 1991, vol. 2.
- RÜSTER, B., SIMMA, B. (eds.), *International Protection of the Environment, Treaties and Related Documents*, vol. I-VI, Second Series, Oceana Publications, New York, 1995.
- SANDS, PH., TARASOFSKY, R. G., WEISS, M. (eds.), *Documents in International Environmental Law*, IIA, IIB, Manchester University Press, Nueva York, 1994.
- SANDS, PH., GALIZZI, P. (eds.), *Documents in International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- SCOVAZZI, T., TREVES, T. (eds.), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1992.
- UNEP, *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*, UNEP/GC.16/Inf. 4, Nairobi, 1991-96.
- United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE), *Environmental Conventions*, United Nations, New York, 1992.
- BROWN WEISS, E., SZASZ, P. C., MAGRAW, D. B., *International Environmental Law. Basic Instruments and References*, Transnational Publishers, USA, 1992.

3.2. Tratados internacionales sobre derecho de los tratados

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (1155 UNTS 331, 1988; BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980).

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, Viena, 1986, (25 ILM p. 543, 1986; UN Doc. A/Conf. 129/15).

3.3. Tratados multilaterales en materia de protección ambiental²

a) La etapa anterior a la Conferencia de Estocolmo (antes de 1968)

- Convención para la protección de pájaros útiles a la agricultura, París, 19 marzo 1902 (B.O.E., núm. 256, de 13 de septiembre de 1955)
- Tratado relativo a las aguas fronterizas entre los Estados Unidos y Canadá, 11 enero 1909 (36 Stat. 2448, TS n. 548; 4 AJIL 239-1920 Supp.)
- Tratado para la protección de las focas, Washington, 7 febrero 1911 (104 BFSP 175)
- Convenio relativo a la conservación de la fauna y flora en estado natural, Londres, 8 noviembre 1933, con protocolo del mismo lugar y fecha (GAZETA nº. 207, de 25/07/1936)
- Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas panorámicas naturales en el Hemisferio Oeste, 12 octubre 1940 (1963 *UNTS* 194, p. 122)
- Convenio internacional para la regulación de la pesca de la ballena, Washington, 2 diciembre 1946 (entrada en vigor, el 10 de noviembre de 1948; 161 *UNTS* 72; B.O.E. núm. 202, de 22 de agosto de 1980)
- Convención internacional de pesca del Noreste Atlántico, de 8 de febrero de 1949, (núm. 157 *UNTS* 72)
- Convenio para la protección de los pájaros útiles a la agricultura, París, 18 octubre 1950 (BOE 13-9-1955)
- Convención internacional de protección de las plantas, de 6 de diciembre de 1951, (núm. 150 *UNTS* 67).
- Convenio internacional para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos, Londres, 12 de mayo de 1954 (B.O.E. de 29-7-1964; núm. 327 *UNTS* 3)
- Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, de 14 de mayo de 1954 (B.O.E., núm. 282, de 24 de noviembre de 1960)
- Protocolo del Convenio para la regulación de la pesca de la ballena, Washington, 19 noviembre 1956 (BOE núm. 202, de 22 de agosto de 1980)

² En este apartado no es un listado exhaustivo, sino que se incluyen todas las referencias de los acuerdos multilaterales en materia ambiental que se han utilizado en la presente investigación.

- Acuerdo entre Noruega y la Union Soviética relativo a la caza de focas, 22 noviembre 1957 (309 UNTS 280)
- Convención sobre el establecimiento de un control de seguridad en materia de energía nuclear, París, 20 diciembre 1957, protocolo adicional, del mismo lugar y fecha
- Convención sobre la alta mar, Ginebra, 29 abril 1958 (450 UNTS 83; B.O.E. núm. 309, de 24, 25 y 27 de diciembre de 1971)
- Convención de Ginebra sobre la pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar, Ginebra, 29 abril 1958 (559 UNTS 285; B.O.E., núm. 309, 27 diciembre 1971)
- Tratado antártico, Washington, 1 de diciembre de 1959 (402 UNTS 71; B.O.E. núm. 152, de 26 de junio de 1982; a. 1675, 19 *ILM* 860, entrada en vigor el 23 de junio de 1961)
- Convenio sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear, París, 29 julio 1960 (BOE nº. 164, de 09/07/1968)
- Acuerdo sobre la protección del Lago de Constanza contra la contaminación, 27 octubre 1960 (UN Legislative Series, ST/LEG/SER.B/12 p. 438)
- Enmiendas al Convenio internacional para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por los hidrocarburos, Londres, 11 de abril de 1962 (B.O.E., 27-1-1978)
- Acuerdo relativo a la Comisión Internacional para la protección del Rin contra la polución, 29 abril 1963 (994 UNTS 3)
- Convención de Viena sobre la responsabilidad civil en materia de dominio nuclear, 21 mayo 1963 (2 *ILM* 727, 1963)
- Convenio sobre el aprovechamiento del Rio Garona, París, 29 julio 1963 (B.O.E., núm. 184, 1 agosto 1964)
- Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmosfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, Moscú, 5 de agosto de 1963 (480 UNTS 43; B.O.E., núm. 7, de 8 de junio de 1965)
- Convenio sobre la elaboración de una farmacopea europea, Estrasburgo, el 22 de julio de 1964 (B.O.E., 3 junio 1987, núm. 132)
- Convenio de conservación del atún del atlántico, Río de Janeiro, 14 mayo 1966 (BOE 22-4-1969)
- Tratado sobre los principios que han de regir las actividades de los estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluidos la luna y otros

corpos celestes, Londres, Moscú y Washington, 27 de enero de 1967, (entrada en vigor el 10 de octubre de 1967; 6 *ILM* 386; B.O.E. 4 de febrero de 1969)

b) La etapa de la Conferencia de Estocolmo (1968-1987)

- Tratado sobre la no-proliferación de las armas nucleares, Londres, Moscú y Washington, el 1 de julio de 1968 (72 *UNTS* 161; B.O.E., 31 diciembre 1987, núm. 313)
- Convención africana sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, 15 septiembre 1968 (1001 *UNTS* 3)
- Acuerdo europeo sobre limitación del empleo de detergentes en los productos de lavado y limpieza, Estrasburgo, 16 septiembre 1968 y Protocolo de enmienda de 25 de octubre de 1983 (BOE n°. 259, de 29-09-75 y BOE n°.28, de 02 -02-88)
- Convenio europeo sobre protección de animales en transporte internacional, París, 13 diciembre 1968 (B.O.E., núm. 266, de 6 de noviembre de 1975)
- Acuerdo de Bonn referente a la cooperación en materia de lucha contra la contaminación de las aguas del Mar del Norte, 9 junio 1969 (704 *UNTS* 3; 9 *ILM* 359, 1970)
- Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por los daños debidos a la contaminación por los hidrocarburos, Bruselas, el 7 de octubre de 1969 (973 *UNTS* 3, 9 *ILM* 45, 1970; BOE 8-3-1976)
- Convenio sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, Bruselas, 29 de noviembre de 1969 (9 *ILM* 25, 1970; B.O.E. núm. 49, de 26 de febrero de 1976)
- Convenio relativo a las zonas húmedas de importancia internacional particularmente como hábitats de las aves acuáticas, Ramsar 2 febrero 1971 (en vigor: el 21 de diciembre de 1975, 996 *UNTS* 245, 1976, pp. 115-118; B.O.E., núm. 199, de 20 de agosto de 1982).
- Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, Londres, Moscú y Washington, el 11 de febrero de 1971 (B.O.E., 5 noviembre 1987, núm. 265)
- Acuerdo sobre la cooperación contra la contaminación de las aguas de mar por los hidrocarburos, Copenhague, 16 septiembre 1971 (822 *UNTS* 311)
- Convenio sobre responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de sustancias nucleares, Bruselas, 17 diciembre 1971 (11 *ILM* 277, 1972)
- Convenio internacional de constitución de un Fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos,

- hecho en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 (11 *ILM* 284, 1972; 16 *ILM* 621, 1977; B.O.E. nº 60, de 11.03.1982)
- Convenio internacional para la prevención de la contaminación marina provocada por vertido de materiales y sustancias nocivas desde buques y aeronaves, Oslo, 15 de febrero de 1972 (B.O.E., núm. 99, de 25 de abril de 1974)
 - Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, Londres, Moscú y Washington, el 22 de marzo de 1972 (961 UNTS 187; B.O.E., núm. 106, de 2 mayo 1980)
 - Convención de Londres para la protección de las focas de la Antártida, Londres, 1 junio 1972 (29 UST 441; 11 *ILM* 251, 1972)
 - Convención sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural, París, 16 noviembre 1972 (1037 UNTS 16; 11 *ILM* 1358, 1972; B.O.E., núm. 156, de 1 de julio de 1982)
 - Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, Londres, México D.D., Moscú y Washington, 29 de diciembre de 1972 (18 *ILM* 510, 1979; B.O.E. núm. 269, de 10 de noviembre de 1975).
 - Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, Washington, 3 de marzo de 1973 (12 *ILM* 1086, 1975; 993 UNTS 243; B.O.E. núm. 181, de 30 de julio de 1986)
 - Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), Londres, 2 noviembre 1973 (12 *ILM* 1319, 1973; B.O.E. núm. 249, de 17 octubre de 1984)
 - Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, Londres, 2 noviembre 1973 (B.O.E., núm. 112, 11 mayo 1994)
 - Convención para la protección del medio marino en la zona del Mar Báltico, Helsinki, 22 de marzo de 1974 (13 *ILM* 546, 1974)
 - Convención sobre un código de conducta de las conferencias marítimas, Ginebra, 6 abril 1974 (B.O.E., núm. 162, 8 julio 1994)
 - Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, París, 4 de junio de 1974 (13 *ILM* 352, 1978; B.O.E. núm. 18, de 21 de enero de 1981)
 - Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, Londres, 1 noviembre de 1974 (1184 UNTS 2; B.O.E., del 16 al 18 de junio de 1980)

- Convenio internacional para la protección del mar mediterráneo contra la contaminación y protocolos anejos, Barcelona, 16 de febrero de 1976 (1102 *UNTS* 27; 15 *ILM* 290, 1976; B.O.E., núm. 44, de 21 de febrero de 1978)
- Protocolo relativo a la prevención de la contaminación del mar mediterráneo por las operaciones de inmersión efectuadas por los navíos y aeronaves o por incineración en el mar, Barcelona, 16 de febrero 1976, enmendado el 10 de junio de 1995 (15 *ILM* 300, 1976; B.O.E. núm. 44, de 21 de febrero de 1978)
- Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del mar mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, Barcelona, 16 febrero 1976 (15 *ILM* 306, 1976; B.O.E. 26 de junio de 1984)
- Convenio Europeo para la Protección de los Animales usados en la Agricultura. Estrasburgo, 10 de marzo de 1976 (B.O.E. de 28 de octubre de 1988)
- Convención de Apia sobre la protección de la naturaleza en el Pacífico Sur, 12 junio 1976 (KISS 463)
- Protocolo correspondiente al convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, hecho en Londres el 19 de noviembre de 1976 (16 *ILM* 617, 1976; B.O.E. n° 30, de 04 de febrero de 1982)
- Convención relativa a la protección del Rin contra la contaminación química, Bonn, 3 diciembre 1976 (1124 *UNTS* 375; 16 *ILM* 242, 1977)
- Convención relativa a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros, Bonn, 3 diciembre 1976 (16 *ILM* 265, 1977)
- Convenio sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, Nueva York, 10 diciembre 1976 (16 *ILM* 88, 1977; B.O.E., núm. 279, de 22 de noviembre de 1978)
- Convención de Londres sobre la responsabilidad por los daños de contaminación resultantes de la búsqueda y de la explotación de los recursos minerales del subsuelo marino, Londres, 1 mayo 1977
- Convenio sobre prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, Ginebra, 18 de mayo de 1977 (B.O.E. de 22 de noviembre de 1978)
- Protocolo adicional a las convenciones de ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 10 junio 1977

- Protocolo relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, Londres, 17 febrero 1978 (17 *ILM* 546, 1978; B.O.E., núm. 249, de 17 octubre 1984)
- Convención sobre el transporte de mercancías por el mar, 31 marzo 1978
- Convención regional de Kubaít sobre la protección del medio ambiente marino contra la contaminación, 24 abril 1978 (1140 *UNTS* 133; 17 *ILM* 511, 1978)
- Convenio sobre la futura cooperación multilateral en la pesca del Atlántico Nordeste, Ottawa, el 24 de octubre de 1978
- Protocolo relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, Londres, 16 mayo 1979 (B.O.E., nº 56, de 6 de marzo de 1991)
- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, Bonn, 23 de junio de 1979 (1990 *UNTS* núm. 87; 19 *ILM* 15, 1980; B.O.E., núm. 259, de 29 de octubre de 1985)
- Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, Berna, 19 de septiembre de 1979 (B.O.E. núm. 235, de 1 de octubre de 1986)
- Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, Ginebra, 13 noviembre 1979 (18 *ILM* 1442, 1983; 1302 *UNTS* 217; B.O.E., núm. 59, 10 de marzo de 1983)
- Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la luna y otros cuerpos celestes, Nueva York, 19 de diciembre de 1979 (Res. 34/68, A. G. de las Naciones Unidas, 5 de diciembre de 1979).
- Protocolo sobre la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, hecho en Atenas, el 17 de mayo de 1980 (19 *ILM* 869, 1980; B.O.E. nº 152, de 26.06.1984)
- Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, Canberra, 20 de mayo de 1980 (B.O.E. de 25 de mayo de 1985; a. 1.197, 19 *ILM* 841, entrada en vigor el 7 de abril de 1982)
- Acuerdo multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea, Bruselas, el 12 de febrero de 1981 (B.O.E., 10 junio 1987, núm. 138)
- Convención de Abidjan relativa al medio marino del África del Oeste y del Centro, 23 marzo 1981 (U.N. Doc. UNEP/1G, 22/7; 20 *ILM* 746, 1981)
- Protocolo a la Convención de Abidjan relativa a la cooperación en caso de situación crítica, 23 marzo 1981 (U.N. Doc. UNEP/1G, 22/7; 20 *ILM* 746, 1981)
- Acuerdo sobre la cooperación en caso de situación crítica en el Pacífico del Sureste, Lima, 12 noviembre 1981 (EMuT 981:85)

- Convención de Lima sobre la protección del medio ambiente marino y de los aires costeros del Pacífico del Sureste, 20 noviembre 1981 (U.N. Doc. UNEP-CPPS/IG.32/4)
- Protocolo de Khartoum relativo a la conservación de los recursos naturales comunes, 24 enero 1982 (EMuT 982:10)
- Convención de Jeddah sobre la conservación del medio ambiente marino del mar rojo y del Golfo de Adén, Jeddah, 14 febrero 1982 (9 E.P.L 56, 1982)
- Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas del Mediterraneo, Ginebra, 3 de abril de 1982 (B.O.E., núm. 9, 11 enero de 1988)
- Protocolo de enmienda del Convenio relativo a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, París, 3 diciembre 1982 (BOE núm. 167, de 14.07.87)
- Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (U.N. Doc. A/Conf 62/122, 1982; 21 *ILM* 1261, 1982; B.O.E. nº 39, de 14.02.1997)
- Protocolo de enmienda del convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos des de buques y aeronaves, Oslo, 2 de marzo 1983 (B.O.E. núm. 232, de 27 de septiembre de 1989)
- Convención de Cartagena de Indias para la protección del medio marino de la región del Caribe, 24 marzo 1983 (22 *ILM* 227, 1983)
- Protocolo a la Convención de Cartagena referente a la lucha contra los vertidos de hidrocarburos, 24 marzo 1983 (22 *ILM* 240, 1983)
- Protocolo a la Convención de Lima sobre la polución de origen telúrica en el pacífico del sureste, Quito, 22 julio 1983 (EMuT 983:55)
- Protocolo adicional a la Convención de Lima referente a la cooperación contra la polución en el Pacífico del Sureste, 22 julio 1983 (EMuT 983:54)
- Acuerdo entre Canada y Dinamarca sobre la cooperación relativa al medio ambiente marino, 6 agosto 1983 (23 *ILM* 269, 1984)
- Acuerdo entre los Estados Unidos y Canada relativo a la búsqueda de la polución atmosférica, 23 agosto 1983 (22 *ILM* 1017, 1983)
- Acuerdo relativo a la cooperación en materia de lucha contra la polución del mar del norte, 13 septiembre 1983 (EMuT 983:68)
- Convenio de las maderas tropicales, Ginebra, 18 de noviembre de 1983 (UNCTAD Doc. TD/Timber/11)

- Convenio zoo-sanitario para la importación-exportación de animales y productos de origen animal, Madrid, el 12 de abril de 1984 (B.O.E., 10 abril 1986, núm. 86)
- Protocolo de enmienda a la Convención de Bruselas del 1969 sobre la responsabilidad civil, 25 mayo 1984
- Protocolo relativo a la financiación a largo plazo del programa concertado de seguimiento continuo y evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos en europa (E.M.E.P.), Ginebra, 28 septiembre 1984 (EMuT 979:84A)
- Convenio de Viena para la proteccion de la capa de ozono, Viena, 22 de marzo de 1985 (26 *ILM* 1629, 1988; 1513 *UNTS* 293; B.O.E. núm. 275, de 16 de noviembre de 1988).
- Convención para la protección, gestión y desarrollo del medio ambiente marino y costero de la región este de África, Nairobi, 21 de junio de 1985 (EMuT 985:46)
- Protocolo del Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, de 1979, relativo a la reducción de las emisiones de azufre y de sus flujos transfronterizos de al menos un 30%, Helsinki, 8 julio 1985 (U.N. Doc. ECE/EB.AIR/12; 27 *ILM* 707, 1988)
- Acuerdo del A.S.E.A.N. sobre la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales, kuala Lumpur, 9 julio 1985
- Convenio europeo sobre proteccion de los animales vertebrados utilizados con fines experimentales y otros fines científicos, Estrasburgo, 18 de marzo de 1986 (B.O.E. núm. 255 y 256, de 24 y 25 de octubre 1990)
- Protocolo de enmienda del Convenio para la prevención de la contaminación marina de origen terrestre, París, 26 marzo 1986 (B.O.E. nº 115, de 14.05.1990)
- Convencion sobre la pronta notificacion de accidentes nucleares, Viena, el 26 de septiembre de 1986 (B.O.E. núm. 261, 31 de octubre 1989, 20 *ILM* 1369, entrada en vigor el 27 de octubre de 1986)
- Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, Viena, 26 de septiembre de 1986 (25 *ILM* 1377, 1986; B.O.E. n. 261 de 31 de octubre de 1989)
- Acuerdo entre Estados Unidos y Canada relativo a los desplazamientos transfronterizos de desechos, Ottawa, 28 octubre 1986
- Acuerdo entre Estados Unidos y Méjico para la protección y mejora del medio ambiente dentro la región fronteriza, 12 noviembre 1986 (26 *ILM* 16, 1987)
- Convención de Nouméa sobre la protección de los recursos naturales y del medio ambiente de la region del Pacífico Sur, 24 noviembre 1986 (16 *ILM* 41, 1987)

- Protocolo a la Convención de Nouméa sobre la inmersión de desechos, 25 noviembre 1986 (EmuT 986:87A)
- Protocolo a la Convención de Nouméa sobre las intervenciones de urgencia contra los incidentes generadores de contaminación, 25 noviembre 1986 (26 *ILM* 58, 1987)

c) La etapa de la Conferencia de Río de Janeiro (de 1987 hasta el presente)

- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Montreal, el 16 de septiembre de 1987 (1522 *UNTS* 293; 26 *ILM* 1541, 1987; B.O.E., 17 marzo 1989, núm. 65)
- Convención Europea para la protección de los animales de compañía, Estrasburgo, del 13 de Noviembre de 1987, no ratificado por España.
- Convención de Wellington sobre el régimen jurídico de las actividades relativas a los recursos minerales antárticos, 2 junio 1988
- Protocolo al Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, de 1979, relativo a la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno o de sus flujos transfronterizos, Sofía, 1 de noviembre de 1988 (B.O.E., nº 62, de 13 marzo 1991)
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 22 marzo 1989 (UNEP/WG. 190/4; 28 *ILM* 667; B.O.E. de 22 de septiembre de 1994, núm. 226-227)
- Enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que empobrecen la capa de ozono, Londres, 29 junio de 1990 (30 *ILM* 537, 1991; B.O.E. nº168, de 17 julio 1992)
- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, Londres, 30 noviembre 1990 (30 *ILM* 733, 1991; B.O.E. núm. 132-133, 3 y 5 de junio de 1995)
- Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África y la fiscalización de los movimientos transfronterizos dentro de África de desechos peligrosos, de 30 de enero de 1991 (30 *ILM* 1991, p. 775; B.O.E. núm. 261, de 31 de octubre de 1997)
- Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, Espoo, 25 de febrero 1991 (30 *ILM* 800, 1991; B.O.E. nº 246-1, de 13 de abril de 1992)
- Enmiendas al Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, 1973, aprobadas el 4 julio de 1991 (B.O.E., núm. 112, 11 mayo 1994)

- Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, Madrid, 4 de octubre del 1991 (30 *ILM* 1455, 1991; B.O.E, nº 221-1, 31 enero 1992)
- Convención sobre la protección de los Alpes, Salzburgo, de 7 de noviembre de 1971, con sus Protocolos de 1991 (31 *ILM* 767, 1992)
- Protocolo a la Convención de 1979 sobre la contaminación atmosférica a larga distancia, sobre el control de emisiones de los componentes volátiles orgánicos y sus flujos transfronterizos, de 18 noviembre de 1991 (31 *ILM* 568, 1992; B.O.E. núm. 225, de 19 de septiembre de 1997)
- Convención sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, 17 de marzo de 1992 (U.N. Doc. E/ECE/1267; 31 *ILM* 1312, 1992)
- Convención sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, Helsinki, de 17 de marzo de 1992 (U.N. Doc. E/ECE/1268; 31 *ILM* 1330, 1992; B.O.E. de 11 de marzo de 2000)
- Convención sobre la protección del Mar Negro contra la contaminación, de 21 de abril de 1992 (32 *ILM* 1101, 1993)
- Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992 (31 *ILM* 849, 1992; B.O.E. núm. 27, 1 de febrero de 1994)
- Convenio sobre la diversidad biológica, Río de Janeiro, 5 de junio de 1992 (31 *ILM* 818, 1993; B.O.E. núm. 27, 1 de febrero de 1994)
- Convención para la protección del medio marino del atlántico nordeste, hecho en París, el 22 de septiembre de 1992 (32 *ILM* 1069, 1993; B.O.E. 150, de 24.06.1998)
- Convenio sobre la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado, 25 de noviembre de 1992 (Res. AGNU 47/37; U.N. Doc. A/47/591)
- Protocolo de 1992 que enmienda el convenio internacional, sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969, Londres, el 27 de noviembre de 1992 (B.O.E., 20 septiembre 1995, núm. 225)
- Anexo al convenio internacional para la regulación de la pesca de la ballena, enmendado en la 45 reunión de la comisión ballenera internacional, celebrada del 10 al 14 de mayo de 1993 (B.O.E., núm. 159, 5 julio 1994)
- Convenio sobre responsabilidad civil por los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, Lugano, 21 junio 1993 (32 *ILM*, 1993, 128)
- Convenio internacional de las maderas tropicales, Ginebra, 26 de enero de 1994 (B.O.E. núm. 8-1, 17 junio 1996)

- Convención de Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, París, 17 de junio 1994 (Doc. AGNU A/AC.241/15/Rev.7; 33 *ILM* 1328, 1994; B.O.E. núm. 36, 11 febrero 1997)
- Convención sobre seguridad nuclear, Viena, 20 septiembre 1994 (INF-CIRC/449, July 5, 1994; 33 *ILM* 1514, 1994; B.O.E., núm. 235 y 236, 28 y 30 septiembre 1996)
- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, Nueva York, 4 de diciembre de 1995 (34 *ILM* 1542, 1995; B.O.E. de 21 de julio de 2004).
- Enmiendas al Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, hecho en Barcelona, el 10 de junio de 1995 (BOE nº 173, de 19.07.2004)
- Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 (B.O.E. núm. 77, 31 marzo 2006)
- Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua, hecho en Mónaco el 24 de noviembre de 1996 (B.O.E. núm. 150, de 23-06-01).
- Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978, hecho en Londres, el 26 de septiembre de 1997 (B.O.E. nº 251, de 18.10.2004)
- Protocolo de Kioto al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Kioto, 11 diciembre 1997 (37 *ILM* 22, 1998 ; B.O.E. n. 33 de 8/2/2005)
- Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998 (B.O.E. núm. 40, 16 febrero 2005)
- Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, de 11 de septiembre de 1998 (38 *ILM* 1, 1999; B.O.E. núm. 73 de 25 de marzo de 2004)
- Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad, de 29 de enero de 2000 (39 *ILM* 1027, 2000; B.O.E., nº. 181, de 27 noviembre 2003)
- Convenio europeo del paisaje, Florencia, 20 de octubre de 2000 (No ratificado por España, EmuT 2000:78)

- Convenio sobre los contaminantes orgánicos persistentes, hecho en Estocolmo, el 22 de mayo de 2001 (B.O.E., 26 de junio 2004).

III. FUENTES JURISPRUDENCIALES

1. Corte Permanente de Justicia Internacional

a) Procedimientos contenciosos

Interpretation of Judgements Nos. 7 and 8 (The Chorzów Factory), *PCIJ Series A*, nº. 13, December 16th, 1927.

Case concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity), *PCIJ Series A*, nº. 17, September 13th, 1928.

b) Procedimientos consultivos

Jurisdiction of the Courts of Danzig (Pecuniary Claims of Danzig Railway Officials who have passed into the polish service, against the polish Administration), *PCIJ Series B*, nº. 15, March 3rd, 1928.

2. Corte Internacional de Justicia

a) Procedimientos contenciosos

Corfu Channel case, Judgment on Preliminary Objection, *ICJ Reports* 1948, p. 15.

Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: *ICJ Reports* 1949, p. 4.

Corfu Channel case, Judgment of December 15th, 1949: *ICJ Reports*, 1940, p. 244.

South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962: *ICJ Reports*; 1962, p. 319.

Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, Judgment, *ICJ Reports* 1992, p. 240.

Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, Dissenting opinion by Judge ad hoc Sir Geoffrey Palmer *ICJ Reports*, 1995, p. 288.

Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, *ICJ Reports* 1997, p. 7.

Separate Opinion of Vice-President WEERAMANTRY, Gabcíkovo-Nagymaros Project, *ICJ Reports*, 1997, p. 21.

Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, *ICJ Reports* 1998, p. 432.

b) Procedimientos consultivos

Avis relatif aux réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *ICJ Reports* 1951, p. 15.

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *ICJ Reports* 1971, p. 16.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, *ICJ Reports* 1996, p. 226.

3. Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar

Southern Bluefin Tuna (Australia y Nueva Zelanda v. Japón), de 4 de agosto de 2002, 39 *ILM* 1359 (2000).

4. Decisiones arbitrales internacionales

Fur Seals Arbitration (Gran Bretaña v. Estados Unidos), de 1893, pp. 415-419.

Asunto de la Fundición de Trail, de 11 de marzo de 1941, *U.N.R.I.A.A.*, vol. III, p. 1965-1966.

Lac Lanoux Arbitration (Spain v. France), 12 *R.I.A.A.* 281, de 16 de noviembre de 1967, pp. 324-325. También en *International Law Reports*, vol. 24, 1975, pp. 111-123.

Gut Dam Case (Canadá/Estados Unidos), Decisiones de 15 de enero de 1968, de 12 de febrero de 1968 y de 27 de septiembre de 1968. Lake Ontario Claims Tribunal, *ILM*, vol. 8 (1969), pp. 118-143.

ANEXO.
**EL CONTROL EN LOS REGÍMENES
INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO
AMBIENTE**

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA APLICACIÓN Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

MULTILATERALES DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Susana Borràs Pentinat

ISBN:978-84-691-06525/DL:T-2223-2007

ANEXO.

EL CONTROL EN LOS RÉGIMENES INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

I. Introducción a los Regímenes Ambientales.....	808
II. El Régimen de Protección de la Ballena: La Convención Internacional para la regulación de la caza de las ballenas de 1946	812
A) Caracterización general del régimen.....	812
B) Estructura institucional	813
C) Mecanismos de control	816
III. El Régimen de la Antártida: el Tratado Antártico, de 1959 y sus Protocolos.....	819
A) Caracterización general del régimen.....	819
B) Estructura institucional	824
C) Mecanismos de control	826
IV. El Régimen de Ramsar: La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, de 1971.....	828
A) Caracterización general del régimen.....	828
B) Estructura institucional	832
C) Mecanismos de control	833
D) Mecanismos asistenciales	835
V. El Régimen CITES: La Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres	837
A) Caracterización general del régimen.....	837
B) Estructura institucional	841
C) Mecanismos de control	845
VI. El Régimen de Protección del Mar Mediterráneo: Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976 y sus Protocolos	846
A) Caracterización general del régimen.....	846
B) Estructura institucional	857
C) Mecanismos de control	858
VII. El Régimen de Ginebra: El Convenio de Ginebra sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (CLRTAP), de 13 de noviembre de 1979 y sus Protocolos Adicionales	860
A) Caracterización general del régimen.....	860
B) Estructura institucional	868
C) Mecanismos de control	869
D) Mecanismos asistenciales	871
VIII. El Régimen de Basilea: El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y su Protocolo de 1999....	873
A) Caracterización general del régimen.....	873
B) Estructura institucional	875
C) Mecanismos de control	878
D) Mecanismos asistenciales	879
IX. El Régimen de Protección de la Capa de Ozono: El Convenio para la protección de la capa de ozono, de 22 de marzo de 1985 y el Protocolo de Montreal	880

A) Caracterización general del régimen	880
B) Estructura institucional.....	882
C) Mecanismos de control.....	884
D) Mecanismos asistenciales.....	886
X. El Régimen de Cambio Climático: La Convención marco sobre cambio climático de 1992 y el Protocolo de Kioto de 1997	888
A) Caracterización general del régimen	888
B) Estructura institucional.....	894
C) Mecanismos de control.....	900
D) Mecanismos asistenciales.....	907
XI. El Régimen de la Biodiversidad: La Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 y el Protocolo de Cartagena de 2000	908
A) Caracterización general del régimen	908
B) Estructura institucional.....	910
C) Mecanismos de control.....	915
D) Mecanismos asistenciales.....	917

I. INTRODUCCIÓN A LOS REGÍMENES AMBIENTALES

El Derecho internacional del medio ambiente comprende un conjunto de normas jurídicas que reglamentan el ejercicio de las competencias de los Estados en el uso y explotación sostenibles de los recursos naturales. Estas normas jurídicas internacionales reguladoras de la protección ambiental son producto de la voluntad de los Estados que se manifiesta, esencialmente, a través de los tratados internacionales, las costumbres internacionales y las resoluciones de las organizaciones internacionales.

El presente Anexo tiene como principal objetivo presentar los aspectos más relevantes a los efectos de este trabajo de algunos de los numerosos regímenes ambientales más importantes que se han desarrollado a partir de acuerdos multilaterales ambientales y que han generado un sistema normativo e institucional que incluye la previsión de diferentes mecanismos de control¹. De esta manera se pretende, por una parte, ejemplificar la realidad de la introducción del control en el Derecho internacional del medio ambiente y por otra, analizar su experiencia

¹ Al respecto se puede consultar distintas colecciones de tratados clasificados según el sector de protección ambiental que abarcan: BROWN WEISS, E, MAGRAW, D. B., SZASZ, P. C., *International Environmental Law: Basic Instruments and References*, Transnational Publ. Inc., 1992 y SANDS, P., *Principles of International Environmental Law*, vol. 1 (Frameworks, Standards and Implementation), Manchester Press, 1995; BOISSON DE CHAZOURNES, L., DESGAGNÉ, R., ROMANO, C. (eds.), "Protection internationale de l'environnement", en *Recueil d'Instruments Juridiques*, Pedone, París, 1998; DOMMEN, C., CULLET, PH., *Droit international de l'environnement*, Kluwer Law International, 1998; PRIEUR, M., DOUMBE-BILLE, ST. (eds.), *Recueil francophone des instruments internationaux de protection de l'environnement*, AUPELF/EDICEF, 1998; BOYLE, A., FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 1999; MORRISON, F. L., WOLFRUM, R. (eds.), *International, Regional and Environmental Law*, Kluwer Law

práctica en la contribución del respecto normativo y en definitiva la protección de los diferentes sectores ambientales. El objetivo de este Anexo no es realizar un análisis exhaustivo de las características de los regímenes ambientales, sino de aportar una descripción mínima para orientar al lector y ejemplificar el posterior desarrollo de este trabajo, sobre la base siempre del estudio del control internacional en materia ambiental.

En este sentido, interesa sobre todo destacar que los mecanismos de control previstos en los acuerdos multilaterales ambientales se encuadran en los llamados “regímenes ambientales” como ámbito en el que se desarrolla toda la actividad de control en un determinado sector ambiental, a través de mecanismos jurídicos y no jurídicos². Es decir, el control se regula y desarrolla a través del componente dinámico del régimen ambiental, a saber, las disposiciones normativas contenidas en el acuerdo multilateral ambiental y se ejecuta mediante el componente permanente configurado por su estructura institucional y su marco normativo permanente de referencia. La inclusión de los mecanismos de control en la realidad de los regímenes ambientales responde a la necesidad de reforzar la cooperación surgida del mismo régimen. Así, los mecanismos de control son, en cierto modo, una garantía de la continuidad del régimen y una asistencia en el logro de los objetivos ambientales fijados por la comunidad convencional.

Los diez regímenes internacionales seleccionados en el ámbito ambiental³, que seguidamente van a examinarse, ofrecen una muestra representativa del

International, 2000; y BIRNIE, P. W., BOYLE, A. E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2da edición, 2002.

² Vid. BREITMEIER, H., GEHRING, T., LIST, M., ZÜRN, M., “Internationale Umweltregime”, en PRITTWITZ, V. V. (ed.), *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, pp. 163-191; GEHRING, T., “International Environmental Regimes. Dynamic Sectoral Legal Systems”, en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 1, 1990, pp. 35-36; GEHRING, T., *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*, Frankfurt, 1994; GEHRING, T., OBERTHÜR, S., (eds.), *Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Leske+Budrich, Opladen, 1997, pp. 11 y ss.; OBERTHÜR, S., *Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen, 1997; y OTT, H., *Umweltregime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zu neuen Formen internationaler institutionalisierter Kooperation am Beispiel der Verträge zum Schutz der Ozonschicht und zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen*, Freie Universität Berlin, Berlín, 1997.

³ Los regímenes objeto de estudio son: el régimen de protección de la ballena, mediante la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas de 1946; el régimen de la Antártida, a través del Tratado Antártico, de 1959 y sus sucesivos desarrollos, como la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980; el régimen de Ramsar, mediante la regulación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de 1971; el régimen CITES, a través de la Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres; el régimen de protección del Mar Mediterráneo, a través del Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de 1976 y sus protocolos; el régimen del Convenio sobre Contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia de 13 de noviembre de 1979 y sus Protocolos adicionales; el régimen de Basilea, mediante el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 1989 y su

funcionamiento de los mecanismos de control en el Derecho internacional del medio ambiente.

A través de su examen se pone de manifiesto un patrón normativo, organizativo, institucional y funcional en el que se articulan mecanismos de control similares con el objetivo de garantizar la aplicación y el cumplimiento del Derecho internacional del medio ambiente. Todos estos regímenes ambientales se componen de:

- Una estructura jurídica: integrada por un sistema normativo convencional compuesto por el acuerdo multilateral ambiental, que establece un mínimo común denominador para las Partes y los protocolos u otros instrumentos normativos de desarrollo, constituyendo el marco normativo de referencia de toda la actividad desarrollada por el régimen⁵. La razón de esta estructura jurídica de los regímenes ambientales radica en que se trata de conseguir un apoyo general y muchas veces la contrapartida está en una redacción muy general, que

Protocolo de 1999; el régimen de protección de la capa de ozono, a través del Convenio para la protección de la capa de ozono y el Protocolo de Montreal; el régimen de cambio climático, a través de la Convención marco sobre cambio climático, de 1992 y el Protocolo de Kioto, de 1997; y el régimen de la biodiversidad, mediante la Convención sobre la diversidad biológica, de 1992 y su Protocolo de Cartagena, de 2000.

⁵Los Convenios-marco son tratados internacionales que enuncian los objetivos y los principios generales que guiarán la cooperación de los Estados Partes. Por ejemplo, respecto a la protección de la capa de ozono (Convención de Viena, de 1985) o en relación con la lucha por estabilizar las emisiones de gases que causan el efecto invernadero (Convención sobre el cambio climático, de 1992) o en el mantenimiento de la riqueza orgánica de la biosfera (Convención sobre la diversidad biológica, de 1992). El Convenio-marco establece disposiciones generales, con muchas referencias de *soft law*, pero en conjunto posee un valor jurídico vinculante. Los detalles y las regulaciones específicas de esa cooperación se deja para tratados sucesivos (Protocolos), vinculados a la Convención-marco, pero con cierto grado de autonomía, en tanto en cuanto, sólo los Estados Partes en el Convenio-marco pueden vincularse a sus Protocolos, pero no todos ellos tienen que hacerlo necesariamente. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal de 1987 concreta los principios de la Convención de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985 y el de Kioto de 1997 desarrolla, asimismo, el Convenio marco sobre el cambio climático de 1992. Los Convenios-marco presuponen el desarrollo, en el tiempo, de las obligaciones jurídicas resultantes de un mismo sistema normativo-institucional y la posible diversidad en la identidad de las Partes contratantes de los dos textos normativos.

no es lo bastante concreta como para resolver los problemas que tratan de solucionar, como es el caso de las convenciones marco que presentan esta deficiencia, a pesar de sus numerosas y valiosas disposiciones. También influye el hecho de que, a veces, los temas objeto de la acción no están suficientemente maduros desde el punto de vista de la identificación de los problemas y las soluciones. Por eso los tratados más específicos, como los protocolos, tienen la finalidad de complementar el marco general original.

- una estructura institucional que va a ejecutar los mecanismos de control y que consta generalmente de: una Conferencia de las Partes, los comités intergubernamentales restringidos, una secretaria, la cual tiene un poder de control limitado por la actuación de los órganos políticos y los órganos subsidiarios, de carácter esencialmente consultivo y asistencial. Esta estructura institucional, aparte de representar el elemento permanente de funcionamiento del régimen ambiental, permite trabajar con normas adaptables y flexibles, que pueden desarrollarse y enmendarse con relativa facilidad por medio de los mecanismos, normativos e institucionales, establecido en el propio Convenio-marco;
- los diversos mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones normativas, tales como la transmisión de información y la realización de informes periódicos, investigaciones y procedimientos de incumplimiento;
- los mecanismos asistenciales del cumplimiento, mediante el establecimiento de obligaciones jurídicas particulares que responden al reconocimiento de situaciones de diferenciación entre los Estados Partes.

La sectorialidad organizada a modo de régimen jurídico parece ser beneficiosa respecto a la eficiencia y la mayor protección que se pretende en un determinado ámbito ambiental. La dificultad más evidente deriva de la misma integración sectorial que provoca solapamientos y poca coherencia entre distintos acuerdos ambientales multilaterales que interactúan en la protección de un mismo bien ambiental⁶.

⁶ En este sentido, para OBERTHÜR es necesaria la agrupación de los regímenes ambientales para lograr una mayor coherencia, mediante diferentes instrumentos que eviten la excesiva fragmentación del Derecho internacional del medio ambiente. *Vid.* OBERTHÜR, S., "Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations", en *International Environmental Agreements: Politics, Laws and Economics*, n.º. 2, 2002, pp. 317-340. Sobre esta cuestión: Pontecorvo, C. M., "Interdependence between Global Environmental Regimes: The Kyoto Protocol on Climate Change and

El orden de exposición de los siguientes regímenes ambientales es intencionadamente cronológico. A través de la evolución en el tiempo, se puede observar una creciente complicación, ampliación y desarrollo en los objetivos, en el funcionamiento y en la estructura de los regímenes ambientales que les ha permitido, sin embargo, adaptarse a las nuevas circunstancias y necesidades ambientales, científicas, tecnológicas y económicas que se detectaban en cada momento.

Los regímenes que a continuación van a analizarse comparten una característica en común. Todos ellos afectan a bienes jurídicos de importancia internacional, de afectación global y plantean la necesidad del compromiso de cooperación de todos los Estados de la sociedad internacional.

II. EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA BALLENA: LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REGULACIÓN DE LA CAZA DE LAS BALLENAS DE 1946

A) Caracterización general del régimen

La Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas fue firmada en Washington DC el 2 de diciembre de 1946 y su Protocolo, el 19 de noviembre de 1956⁷. El propósito de la Convención es promover la conservación adecuada de los estocs de ballenas y así hacer posible el desarrollo ordenado de la industria ballenera⁸.

La Convención tiene como objetivo proteger a todas las especies de ballenas de la sobreexplotación y salvaguardar para las futuras generaciones el gran recurso

Forest Protection', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 59(3), 1999, pp. 709-749; United Nations University (1999), *Inter-Linkages: Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements*. Tokyo: UNU Institute of Advanced Studies and Global Environment Information Centre; UNEP (2001), *Implementing the Clustering Strategy for Multilateral Environmental Agreements: A Framework*. Background Paper by the Secretariat, UNEP doc. UNEP/IGM/4/4, Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance, 16 November 2001.

⁷ En 161 UNTS 72 y en 338 UNTS 366, respectivamente. También <http://www.iwcoffice.org/index.htm>.

⁸ Sobre esta cuestión consultar BIRNIE, P., *Legal Measures for the conservation of marine mammals*, ed. IUCN, Gland, 1982; BIRNIE, P., *International regulation of whaling*, Oceana Publishers, New York, 1985; STOETT, P. J., *The International politics of Whaling*, UBC Press, Vancouver, 1997; BURNS, W. C., "The International Whaling Commission and the future of Cetaceans", en *Colorado Journal of International Law and Policy*, n.º. 8-1, 1997, pp. 31-88; y del mismo autor, "The International Whaling Commission and the Future of cetaceans in a changing world", en *Review of European Community & International Environmental Law*, n.º. 11-2, 2002, pp. 199-210; FRIEDHEIM, R. L. (ed.), *Toward a sustainable Whaling Regime*, University of Washington Press, Seattle, 2001; GILLESPIE, A., "Small Cetaceans, International Law and the International Whaling Commission", en *Melbourne Journal of International Law*, n.º. 2, 2001, pp. 257-303 y del mismo autor, "The search for a new compliance mechanism within the International Whaling Commission", en *Ocean Development and International Law*, n.º. 34, 2003, pp. 349-367; y también la página web: www.iwcoffice.org.

natural representado por estos cetáceos, a través de un sistema de regulación internacional, que preserve y controle tanto su conservación como el comercio internacional que de ellos se hace. Los objetivos específicos de la Convención son la regulación de la ballena, estableciendo cuotas de captura anuales para cada país ballenero y establecer una protección temporal y alternada a los diferentes tipos de ballenas que existen.

Mediante esta Convención queda prohibido coger o matar ballenas grises o ballenas francas, salvo cuando la carne y los productos de tales ballenas deban ser usados exclusivamente para el consumo local de los nativos y queda también prohibido coger o matar ballenatos o ballenas lactantes o ballenas hembras acompañadas por ballenatos o ballenas lactantes.

La Convención también prohíbe utilizar un buque-fábrica o un barco cazador de ballenas dependiente de aquél con el fin de capturar o beneficiarse de ballenas con barbas en determinadas zonas⁹. Además se prohíbe utilizar un buque fábrica o un barco cazador de ballenas dependiente de él, con el objeto de capturar o beneficiarse de ballenas jorobadas en cualesquier aguas al sur del grado 40 de latitud sur; ballenas con barbas en aguas al sur del grado 40 latitud sur, excepto durante el período desde el 15 de diciembre al 1 de abril siguiente, ambas fechas inclusive. No obstante la anterior prohibición de beneficio durante la temporada de veda, el beneficio de las ballenas que hayan sido capturadas durante la temporada de caza podrá ser terminado después que ella se cierre. Y la cantidad de ballenas con barbas capturadas durante la temporada abierta, cazadas en cualquier agua al sur del grado 40, latitud sur, por barcos cazadores de ballenas dependientes de buques-fábricas bajo la jurisdicción de los Gobiernos Contratantes, no excederá de 16.000 unidades de ballenas azules.

B) Estructura institucional

La estructura institucional creada por la Convención de Washington de 1946 se basa en: la Comisión Ballenera Internacional con su secretaría, los Comités científico y los subcomités y Grupos de Trabajo.

⁹ En las aguas al norte del grado 66, latitud norte, a excepción de que desde el grado 150 de longitud este hacia el oriente, hasta el grado 140 de longitud oeste, la captura o muerte de ballenas con barbas por un buque-fábrica o un barco cazador de ballenas, será permitida entre el grado 66 de latitud norte y el grado 72 de latitud norte; en el Océano Atlántico y sus aguas dependientes al norte del grado 40 de latitud sur; en el Océano Pacífico y sus aguas dependientes al este del grado 150 de longitud oeste entre los 40 grados de longitud sur y 35 de latitud norte; en el Océano Pacífico y sus aguas dependientes al oeste del grado 150 longitud oeste entre los 40 grados latitud sur y los 20 latitud norte; en el Océano Indico y sus aguas dependientes al norte del grado 40 latitud sur; y se prohíbe utilizar un buque-fábrica o un barco cazador de ballenas dependiente de aquél con el fin de capturar o beneficiar ballenas con barbas en aguas al sur del grado 40 de latitud sur desde el grado 40 de latitud sur desde el grado 70 de longitud oeste hacia el poniente hasta el grado 160 de longitud oeste.

La *Comisión Ballenera Internacional* (CBI) tiene el objetivo de administrar la caza y proporcionar la conservación adecuada para las poblaciones de las ballenas y de esta manera hacer posible el desarrollo ordenado de la industria ballenera. En el momento de la adopción de la Convención no existía una sensibilidad internacional sobre la caza y muerte de estos mamíferos, por lo que la Comisión sólo pretendió regularizar el sistema de capturas para seguir manteniendo la industria, al observar que el descontrol llevaba a la extinción de la materia prima.

La CBI se compone de un miembro por cada Gobierno contratante. La CBI está abierta a cualquier país del mundo que se adhiera a la Convención de 1946 y cada país es representado por un comisario¹⁰. La Comisión cuenta con un presidente y un vicepresidente, que son elegidos entre los comisarios para un mandato de tres años. La CBI dispone de una Secretaría con sede en Cambridge, Reino Unido. Cada año, generalmente en mayo o junio, se desarrolla la Reunión Anual de la CBI, ya sea en un país miembro o en la sede de la Secretaría¹¹.

La Comisión se encarga de: estimular, recomendar o, de ser necesario, organizar estudios e investigaciones relacionadas con las ballenas y su caza; recopilar y analizar informaciones estadísticas referentes a las actuales condiciones y tendencias de las existencias de ballenas y los efectos de las actividades balleneras en ellas; y estudiar, evaluar y difundir informaciones concernientes a los métodos para mantener e incrementar las poblaciones de ballenas. La CBI recopila informes sobre la caza y registros estadísticos y biológicos, y coordina y financia las investigaciones sobre ballenas. Además, se prevé que la Comisión hará los arreglos necesarios para la publicación de los informes de sus actividades y podrá publicar independientemente o en colaboración con la Oficina Internacional de Estadísticas Balleneras de Sandefjord en Noruega y otras organizaciones y entidades, aquellos informes que estime conveniente, así como otras informaciones pertinentes, estadísticas y científicas, relativas a la ballena y su caza. La Comisión también puede adoptar recomendaciones dirigidas a cualquier Gobierno contratante y sobre cualquier asunto relacionado con las ballenas o la caza de la ballena y con los objetivos y finalidades del Convenio.

Así, con los años y dado el decrecimiento en las poblaciones de ballenas, la CBI fue tomando medidas más limitadoras de la caza comercial, hasta su suspensión en 1986 para todas las especies, y asimismo fue incorporando otras

¹⁰ Actualmente, son 70 los comisarios y países representados en esta Comisión. Ver <http://www.iwcoffice.org/commission/members.htm>.

¹¹ La última reunión, la número 58 se celebró en St. Kitts y Nevis, del 16 al 20 de junio de 2006.

temáticas vinculadas con las ballenas, como es la actividad de avistaje con fines turísticos¹².

Las medidas tomadas por la CBI incluyen entre otras la promoción de la protección completa para algunas especies, la designación de áreas específicas como santuarios para ballenas, el establecimiento de límites en los números y tamaños de ballenas que pueden ser capturadas, la prescripción de estaciones y áreas abiertas y cerradas a la caza, y la prohibición de la captura de crías y hembras acompañadas por crías. Además la CBI promueve, coordina, financia y publica investigaciones realizadas sobre ballenas.

El *Comité científico* determina las poblaciones de ballenas y esa información es la base sobre la que la CBI desarrolla sus regulaciones, que requieren de los votos de tres cuartos de los comisarios. Cualquier cambio se convierte en efectivo 90 días después de aprobado, a menos que un Estado presente una objeción, en cuyo caso la nueva regulación no se aplica a ese país. Este proceso puede emplearse cuando un Gobierno considera que sus intereses nacionales o su soberanía pueden resultar afectados.

También existen *Subcomités* y *Grupos de Trabajo* para temas específicos¹³. Los Comisionados pueden optar por que sus países estén representados en algunas o todas estas actividades.

En relación con la aplicación de la Convención, el artículo IX requiere que a los Estados Parte adopten medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Convención y la sanción para las infracciones a tales disposiciones en las operaciones efectuadas por personas o por naves bajo su jurisdicción. Ninguna remuneración, calculada en relación con los resultados de su trabajo, se pagará a los cañoneros y tripulaciones de los cazadores de ballenas, con respecto a aquellas ballenas cuya captura está prohibida por la Convención. Los juicios por infracciones o contravenciones a la Convención serán entablados por el Estado que tenga jurisdicción sobre tales delitos.

No obstante, la Convención dispone que cualquier Gobierno contratante podrá otorgar a cualquiera de sus nacionales un permiso especial autorizado a

¹² Entre los logros más importantes de la Comisión destacan: el establecimiento de la Primera Moratoria para la Caza de las Ballenas en 1948, limitándose la caza a fines científicos y de subsistencia; y la creación del primer santuario ballenero Austral establecido por la CBI, se creó cuando la Comisión fue fundada, en 1946. Llamado simplemente El Santuario, cubría un cuarto del Océano Austral, un área de millones de kilómetros cuadrados entre Sudamérica y Nueva Zelanda. El Santuario brindó protección a las ballenas hasta 1955, cuando debido a la presión de las industrias afectadas por la caída de las capturas en la Antártica, éste fue abierto hasta que la CBI estableció la moratoria a la caza comercial de ballenas. En 1979 la CBI acordó establecer el Santuario Ballenero del Océano Indico, protegiendo así a las ballenas en su propia área de reproducción y parición.

¹³ Los Subcomités, que se encargan, por ejemplo, de la caza de ballenas practicada por aborígenes por razones de subsistencia o de las infracciones.

dicho nacional a matar, tomar y beneficiarse de las ballenas con finalidades de investigación científica con sujeción a aquellas restricciones en cuanto a cantidad y a aquellas otras condiciones que el Gobierno Contratante crea convenientes, y la muerte, captura y beneficio de ballenas de acuerdo con las disposiciones de la Convención. Asimismo, cada Gobierno Contratante dará cuenta de inmediato a la Comisión de todas las autorizaciones de tal naturaleza que haya otorgado. Cada Gobierno Contratante podrá, en cualquier momento, revocar cualquier permiso de tal naturaleza que haya otorgado.

C) Mecanismos de control

Como mecanismos de control de la aplicación y el cumplimiento de la Convención se establecen: la transmisión de información y la inspección.

Respecto a la *transmisión de información*, cada Gobierno contratante debe transmitir a la Comisión información y detalles completos de cada infracción a las disposiciones de la Convención por personas o naves bajo su jurisdicción, según lo informado por sus inspectores¹⁴. Los Gobiernos contratantes también deben enviar a la Oficina Internacional de Estadísticas Balleneras de Sandefjord, en Noruega, o aquella entidad que la entidad designe, de las notificaciones, estadísticas y otras informaciones requeridas por la Convención, en la forma y manera que la Comisión prescriba. Asimismo, el Gobierno Contratante debe enviar a la entidad que designe la Comisión, en la medida que sea posible, y a intervalos no mayores de un año, la información científica de que disponga aquel Gobierno en relación con las ballenas y su caza, incluyendo los resultados de las investigaciones efectuadas. Se reconoce desde la Convención que la continua recopilación, análisis y transmisión de los datos biológicos relacionados con las operaciones de los buques-fábricas y plantas terrestres son indispensables para la cabal y constructiva administración de las actividades de la pesca de las ballenas.

Los Gobiernos Contratantes también deberán transmitir copias a la Comisión de todas las leyes oficiales y reglamentos relativos a las ballenas y la caza de la ballena y las modificaciones a dichas leyes y reglamentos. Y también deberá enviarse información estadística respecto a todos los barcos-fábricas y plantas terrestres, a) relativa al número de ballenas capturadas de cada especie, la cantidad de ellas perdidas, y al número de las beneficiadas en cada buque-fábrica o planta terrestre, y b) respecto a las cantidades totales de aceite de cada graduación y las cantidades de carne, fertilizantes (guano) y otros productos derivados de ellas,

¹⁴ Esta información deberá incluir una declaración sobre las medidas adoptadas respecto a la infracción y las sanciones impuestas.

junto con c) detalles respecto a cada ballena beneficiada en el barco-fábrica o planta terrestre en cuanto a la fecha, latitud y longitud aproximadas de su captura, la especie y el sexo de la ballena, su largo y, si contiene un feto, el largo y sexo, si puede precisarse, del feto. Los datos mencionados en las letras a) y c) anteriores serán verificados en el momento de anotar las cuentas y también se notificará a la Comisión cualquier información que haya podido recogerse u obtenerse en relación con las zonas de nacimiento y rutas de migración de las ballenas. Al comunicarse esta información deberá especificarse: el nombre y tonelaje bruto de cada buque-fábrica; el número y tonelaje bruto total de los barcos cazadores de ballenas; una lista de las plantas terrestres que estaban en operaciones durante el período respectivo.

Además, se contempla la necesidad de *notificación*, dentro de los dos días siguientes al término de cada semana calendario, los datos sobre la cantidad de unidades de ballenas azules capturadas en cualesquier aguas al sur del grado 40, latitud sur, por todos los barcos cazadores de ballenas dependientes de buques-fábricas bajo la jurisdicción de cada Gobierno Contratante. También deberá enviarse notificación respecto de cada buque-fábrica que tenga la intención de efectuar operaciones balleneras en cualesquier aguas al sur del grado 40, latitud sur.

Respecto a la *inspección*, los miembros de la CBI designan inspectores para controlar sus operaciones de caza y pueden también recibir observadores internacionales de la Comisión, para vigilar que cumplan con sus regulaciones. La inspección se regula en el anexo de la Convención y se establece al respecto que cada buque-fábrica tendrá por lo menos dos inspectores balleneros, con el objeto de mantener una inspección de 24 horas. Estos inspectores serán designados y pagados por el Gobierno que tenga jurisdicción sobre el buque-fábrica. En cada planta terrestre se mantendrá una inspección adecuada. Los inspectores que desempeñen funciones en cada planta terrestre serán designados y pagados por el Gobierno que tenga jurisdicción sobre la planta terrestre.

A pesar de estos mecanismos de control es necesario observar que, hasta 1986 la actividad ballenera legal o ilegal se sustentó: la primera en una legislación que no podía controlar con eficacia sus propias decisiones, y la segunda en la imposibilidad de aplicar medidas legales a infractores cuyos buques solían llevar en ocasiones banderas de conveniencia para eludirlos. Fue entonces cuando entró en vigor una moratoria que ya fuera aprobada el 24 de julio de 1982 en Brighton, por la cual se establecían 5 años de paralización comercial de la caza de ballenas, aunque Japón, Noruega y Rusia presentaron objeciones y mantuvieron la caza. Por su parte, Islandia y Corea del Sur suscribieron el documento, pero camuflaron el

mantenimiento de las capturas mediante una argucia legal que se denominó "caza científica". Asimismo, en esta época Japón inició un programa de "caza científica" de Rorcuales Aliblancos en la Antártida, y Rusia continuó la caza comercial en ese continente durante dos años más (hasta 1988), pero después de haber capturado más de 6.000 Rorcuales Aliblancos.

En 1991 la CBI decide prorrogar la moratoria de 1986 durante otro año, pero en 1992 se establece como indefinida. A pesar de las resoluciones adoptadas, la autoridad de la CBI es minada continuamente durante los años siguientes por países pequeños del Caribe, aliados a las potencias balleneras como Japón o Noruega. Éste último Estado creó en 1992 la "Comisión del Atlántico Norte para los Mamíferos Marinos (NAMMCO)" para la gestión de ballenas y focas, precisamente para imponerse a la CBI y contrarrestar su autoridad.

La CBI permite la caza de ballenas con fines científicos, circunstancia que aprovechan estos países para continuar con sus actividades balleneras año tras año. Japón es el país que más ha aumentando sus cuotas de caza, expandiendo sus áreas de pesca e incluyendo nuevas especies, que llegan a alcanzar en el mercado nipón de carne de ballena un valor anual de 4 millones de yenes. Noruega reanudó en 1993 la pesca con el pretexto de mantener la caza a pequeña escala y tradicional, pero posteriormente, se exportaba parte de la carne y grasas a Japón e Islandia. A pesar de todo, increíblemente, ciertos países siguen empeñados en mantener la caza camuflándola como "científica", y así en 1996/97 la flota japonesa realizó capturas en el área VI de la Antártida violando el santuario recién creado. Análisis de ADN de ballenas comercializadas en Japón y Corea del Sur, detectaron que no procedían únicamente de la "caza científica" de Rorcuales Aliblancos, sino también de Rorcuales Comunes, Yubartas y otras especies.

En 1994 la Antártida empieza a tener vestigios de poder llegar a convertirse en una "verdadera" reserva natural para la ciencia, ya que la CBI influenciada por los miembros del Tratado Antártico establece la creación de un santuario de ballenas en ese continente. Por otro lado, en esta misma reunión, no se aprobó la propuesta rechazada anteriormente en otras reuniones de crear nuevos santuarios para cetáceos en el Pacífico y en el Atlántico, que se sumarían a los ya existentes en el Océano Índico, creado en 1979, en la Antártida (1994) y México (2002).

El santuario del Pacífico, propuesto por Australia y Nueva Zelanda por primera vez en la 52ª reunión de la CBI (2000) abarca la mayor parte del Océano Pacífico al ser zona de reproducción de las ballenas y, se complementarían con el santuario Austral, que es zona de alimentación de ballenas. A pesar de su importancia, el bloque de países encabezados por Japón impide año tras año su creación.

El santuario del Atlántico Sur, propuesto por primera vez por Brasil en la 54ª reunión, pretende, al igual que el del Pacífico, complementarse con el Austral y proteger las poblaciones de ballenas migratorias severamente disminuidas y permitir su recuperación, pero al igual que en el caso anterior, tampoco ha sido aprobado hasta la fecha.

Sólo la Antártida terminará siendo probablemente un "verdadero" santuario para las ballenas, pero en los océanos del resto del planeta no existe expectativas de que llegue a ser un lugar seguro para estos mamíferos, dadas las presiones de países poderosos e influyentes con grandes demandas internas y asentada industria ballenera, que pueden dirigir en muchas ocasiones hacia su interés las resoluciones de los organismos encargados de su protección o control, o en todo caso debilitarlos en sus actuaciones.

Resumiendo, la actividad industrial de la caza de la ballena genera tales intereses económicos en los pocos países donde se encuentra fuertemente implantada que, a pesar del rechazo social internacional que supone, los condicionantes políticos y macroeconómicos permiten a países como Japón, crear una serie de intereses internacionales con terceros países para conseguir un bloque de apoyo en la CBI que les permita seguir con sus actividades.

III. EL RÉGIMEN DE LA ANTÁRTIDA: EL TRATADO ANTÁRTICO, DE 1959 Y SUS PROTOCOLOS

A) Caracterización general del régimen

El Tratado Antártico, suscrito el 1 de diciembre de 1959 y en vigor el 23 de junio de 1961 tiene como objeto la Antártida¹⁵. El continente antártico está rodeado por el Océano Austral, delimitado a su vez por la Convergencia Antártica (conocida también como Frente Polar). Formada por la confluencia de las corrientes heladas del Océano Antártico y las aguas más cálidas del norte, dicha convergencia actúa como una barrera biológica haciendo del Océano Austral un ecosistema cerrado.

La adopción del Tratado permitió suspender las controversias relativas a las reclamaciones de soberanía en el continente¹⁶. El Tratado establece que la

¹⁵ BOE núm. 152, de 26 de junio de 1982.

¹⁶ Sobre este régimen consultar a GUYER, R. E., "The Antarctic System", en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 139, nº. 2, 1973, pp. 149-226; SOLLIE, F., *The Antarctic Treaty System*, Norsk Utenrikspolitisk Inst., Oslo, 1984; MYHRE, J. D., *The Antarctic Treaty System*, ed. Westview Press, Boulder, 1986; TRIGGS, G. D (ed.), *The Antarctic Treaty Regime*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987; VERHOEVEN, J., SANDS, PH., BRUCE, M. (eds.), *The Antarctic environment and International Law*, Graham & Trotman, Londres, 1992; y VIDAS, D., "The Antarctic

Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas. No obstante, el Tratado no impide el empleo de personal o equipo militares, para investigaciones científicas o para cualquier otro fin pacífico.

Muchos otros aspectos ambientales de la Antártida no fueron considerados por el Tratado Antártico, en parte debido a la situación política que contextualizó su negociación. En efecto, el Tratado Antártico fue concebido inicialmente para resolver tensiones sobre la soberanía, la libertad de investigación científica y la potencial militarización del continente durante la Guerra Fría, pero las Partes en el Tratado se centraron rápidamente en la protección del medio ambiente antártico y crearon el Sistema del Tratado Antártico. Por este motivo, el Tratado original se ha ido desarrollando, progresivamente, con otros acuerdos, el primero de los cuales fue la Convención de medidas para la protección de la flora y fauna antárticas, adoptada en 1964¹⁷. En ella se designó a la Antártida como “Zona especial de conservación” y se establecieron especies protegidas, zonas especialmente protegidas y sitios de especial interés científico.

Otro instrumento asociado al Tratado Antártico fue la Convención para la conservación de las focas antárticas, de 1972, en vigor desde 1978¹⁸. En ella se establecen los límites a las capturas de focas antárticas según la especie, con períodos de veda y zonas permitidas.

En respuesta a las amenazas de sobrepesca en el Océano Austral se adoptó la Convención para la conservación de los recursos marinos vivos de la Antártida de Cambera, de 1980, que tiene como principal objetivo la conservación de todos los recursos vivos marinos antárticos, excepto de las ballenas que ya están incluidas en otros acuerdos exclusivos para estos animales¹⁹.

Posteriormente, en 1988, se adoptó la Convención para la regulación de actividades sobre los recursos minerales antárticos. Sin embargo, la Convención no llegó a entrar en vigor y fue abandonada en 1991 tras evidenciarse la necesidad de desarrollar medidas más amplias de conservación de la Antártida. Con la

Treaty System in the International Community”, en STOKKE, O. S., *Governing the Antarctic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 35-60.

¹⁷ Adoptada en Bruselas el 2 de junio de 1964 y en vigor desde el 11 de marzo de 1982. En B7 p. 959:91/A. También en ECOLEX http://www.ecolex.org/en/treaties/treaties_full_display.php?docnr=1846&language=en.

¹⁸ Adoptada en Londres, el 1 de junio de 1972 y en vigor desde el 11 de marzo de 1978. En p. 972:41; UNE. También en ECOLEX http://www.ecolex.org/en/treaties/treaties_full_display.php?docnr=1804&language=en.

¹⁹ BOE núm. 125, de 25 de mayo de 1985.

adopción del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente o Protocolo de Madrid, suscrito el 4 de octubre de 1991²⁰, las Partes se comprometen a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia²¹.

El Protocolo de Madrid de 1991 de protección ambiental tiene como objetivo la protección global de la Antártida y de los ecosistemas dependientes y asociados. El Protocolo complementa el Tratado Antártico, puesto que todas las actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico deberán tener en cuenta: la protección del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, así como el valor intrínseco de la Antártida, incluyendo sus valores de vida silvestre y estéticos y su valor como área para la realización de investigaciones científicas, en especial las esenciales para la comprensión del medio ambiente global. Teniendo en consideración este fin, las actividades en el área del Tratado Antártico serán planificadas y realizadas de tal manera que se limite el impacto perjudicial sobre el medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados; y estas actividades deberán evitar los efectos perjudiciales sobre las características climáticas y meteorológicas, los efectos perjudiciales significativos en la calidad del agua y del aire, los cambios significativos en el medio ambiente atmosférico, terrestres, glacial y marítimo, los cambios perjudiciales en la distribución, cantidad o capacidad de reproducción de las especies de la fauna y la flora, los peligros adicionales para las especies o poblaciones de tales especies en peligro de extinción o amenazadas; y la degradación o el riesgo sustancial de degradación de áreas de importancia biológica, científica, histórica, estética o de vida silvestre.

Además, las actividades que se realicen en el área del Tratado Antártico deberán ser planificadas y realizadas sobre la base de una información suficiente, que permita evaluaciones previas y un juicio previo sobre su posible impacto en el medio ambiente antártico y en sus ecosistemas dependientes y asociados, así como

²⁰ BOE núm. 42, de 18 de febrero de 1998. Sobre este Protocolo consultar a ROTHWELL, D., *The Madrid Protocol and its relationship with the Antarctic Treaty System*, Faculty of Law, University of Tasmania, Hobart, 1992; JOYNER, C. C., "The 1991 Madrid Environmental Protection Protocol", en *Marine Policy*, n.º. 20-3, 1996, pp. 183-197; PINESCHI, L., "The Madrid Protocol on the Protection of the Antarctic Environment and its effectiveness", en FRANCONI, F., *International Law for Antarctica*, Kluwer Law International, 2ª ed., The Hague, 1996, pp. 261-291; y BASTMEIJER, K., *The Antarctic Environmental Protocol and its domestic legal implementation*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.

²¹ Sobre este régimen consultar: ORREGO VICUÑA, F. (ed.), *Symposium Internacional sobre el Desarrollo de la Antártida*, ed. Univ., Santiago de Chile, 1977; y del mismo autor, *Antarctic Resources Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, *La Antártida y sus recursos*, ed. Univ., Santiago de Chile, 1983 y *Derecho internacional de la Antártida*, ed. Dolmen, Santiago de Chile, 1994; y BUSH, W. M. (ed.), *Antarctica and International Law*, Oceana Publications, Londres, 1982.

sobre el valor de la Antártida para la realización de investigaciones científicas teniendo en cuenta: el alcance de la actividad incluida en su área, duración e intensidad, el impacto acumulativo de la actividad, tanto por sí misma como en combinación con otras actividades en el área del Tratado Antártico, si la actividad afectara perjudicialmente a otras actividades, si se dispone de medios tecnológicos y procedimientos adecuados para realizar operaciones que no perjudiquen el medio ambiente, si existe la capacidad de observar los parámetros medioambientales y los elementos del ecosistema que sean claves, de tal manera que sea posible identificar y prevenir con suficiente antelación cualquier efecto perjudicial de la actividad, y la de disponer modificaciones de los procedimientos operativos que sean necesarios a la luz de los resultados de la observación o el mayor conocimiento sobre el medio ambiente antártico y si existe capacidad de responder con prontitud y eficacia a los accidentes nocivos para el medio ambiente²².

Todas las actividades deberán ser planificadas en el área del Tratado Antártico de tal manera que se otorgue prioridad a la investigación científica y se preserve el valor de la Antártida como una zona para la realización de tales investigaciones, incluyendo las investigaciones esenciales para la comprensión del medio ambiente global. Tanto las actividades emprendidas en el área del Tratado Antártico de conformidad con los programas de investigación científica, con el turismo y con todas las otras actividades gubernamentales y no gubernamentales en el área del Tratado Antártico para las cuales se requiere notificación previa, incluyendo las actividades asociadas de apoyo logístico, deberán: a) llevarse a cabo de forma coherente con los principios de este artículo; y (b) modificarse, suspenderse o cancelarse si provocan o amenazan con provocar repercusiones en el medio ambiente antártico o en sus ecosistemas dependientes o asociados.

Con este Protocolo se cierra la amalgama de instrumento jurídicos del Sistema del Tratado Antártico y se consigue prohibir la explotación de recursos minerales y petrolíferos durante al menos 50 años, se regulan aspectos ambientales como la conservación de la fauna y flora, la eliminación y tratamiento de los residuos, la prevención de la contaminación marina, la gestión de las áreas protegidas y la conducta que deben tener los turistas que visiten el continente.

²² El Protocolo prevé que se lleve a cabo una observación regular y eficaz que permita la evaluación del impacto de las actividades en curso, incluyendo la verificación de los impactos previstos y una observación regular y efectiva para facilitar una detección precoz de los posibles efectos imprevistos de las actividades sobre el medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados, ya sea dentro o fuera del área del Tratado Antártico. En este sentido, el Protocolo establece cuatro anexos para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, a saber: el Anexo I relativo a la evaluación del impacto sobre el medio ambiente; el Anexo II relativo a la conservación de la fauna y flora antárticas y su apéndice dedicado a las especies especialmente protegidas; el Anexo III sobre la eliminación y tratamiento de residuos; y el Anexo IV sobre la prevención de la contaminación marina.

Con el fin de promover los objetivos y asegurar la aplicación de las disposiciones del Tratado, cada una de las Partes contratantes tendrá derecho a designar observadores para llevar a cabo inspecciones. Los observadores, que llevaran a cabo estas inspecciones, serán nacionales de la Parte Contratante que los designa y sus nombres se comunicarán a cada una de las demás Partes Contratantes y se les dará igual aviso cuando cesen en sus funciones. Todos los observadores designados gozarán de entera libertad de acceso, en cualquier momento, a todas y cada una de las regiones de la Antártida. Todas las regiones de la Antártida, y todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren, así como todos los navíos y aeronaves, en los puntos de embarque y desembarque de personal o de carga en la Antártida, estarán abiertos en todo momento a la inspección por parte de cualquier observador.

Además las Parte Contratantes deben informarse mutuamente y por adelantado de toda expedición a la Antártida y dentro de la Antártida en la que participen sus navíos o nacionales, y de todas las expediciones a la Antártida que se organicen o partan de su territorio; de todas las estaciones en la Antártida ocupadas por sus nacionales; y de todo personal o equipo militar que se proyecte introducir en la Antártida.

La importancia de salvaguardar el medio ambiente, de proteger la integridad del ecosistema de los mares que rodean la Antártida, la concentración de recursos vivos marinos en las aguas antárticas, el creciente interés en las posibilidades que ofrece la utilización de esos recursos como fuente de proteínas y la urgencia de asegurar la conservación de los recursos motivaron la conclusión, en Camberra, de la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos, el 20 de mayo de 1980²³. Esta Convención entró en vigor en 1982 como parte del Sistema del Tratado Antártico, de conformidad con las disposiciones del artículo IX del Tratado Antártico. En su establecimiento primó la necesidad de considerar las graves consecuencias del aumento de las capturas del kril en el Océano Austral, en las poblaciones mismas de kril y en la fauna marina, especialmente en aves, focas y peces que dependen en gran parte del kril para su subsistencia.

El objetivo principal de la Convención es la conservación de los recursos vivos marinos antárticos del Océano Austral. El término conservación incorpora la utilización racional de los recursos. Los principios de conservación dispuestos en el artículo II de la Convención estipulan que: i) no se deberá permitir que las

²³ Sobre esta Convención consultar la página web: www.ccamlr.org y también, BARNES, J. N., "The emerging Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: An Attempt to Meet the New Realities of Resource Exploitation in the Southern Ocean", en CHARNEY, J. I. (ed.), *New Nationalism and the Use of Common Spaces*, NJ. Allenheld Publishers, Totowa, 1982.

poblaciones de los recursos explotados desciendan por debajo del nivel que asegura el mayor aumento anual neto; ii) se deberán mantener las relaciones ecológicas entre las poblaciones recolectadas, dependientes y afines, y reponerse las poblaciones disminuidas por debajo de los niveles definidos en el apartado (i); y iii) deberá reducirse al mínimo cualquier riesgo de introducir cambios en el ecosistema marino que no puedan revertirse en el transcurso de una a dos décadas.

Estos principios incorporan lo que se conoce como el ‘enfoque ecosistémico’ en la conservación de los recursos, que específicamente incluye el ‘enfoque precautorio’, es decir, la necesidad de disminuir al mínimo el riesgo de que se produzcan cambios irreversibles. Esto es lo que distingue a la Convención de otros regímenes de ordenación de recursos marinos.

El ámbito de aplicación de la Convención se concentra en el límite norte con el fin de hacerlo coincidir con la convergencia antártica y no incluye la protección de algunos recursos marinos como las focas y los cetáceos, puesto que su protección ya se encuentra regulada por otros acuerdos, en particular, la Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas, de 2 de diciembre de 1946 y la Convención para la conservación de las focas antárticas, de 11 de febrero de 1972.

B) Estructura institucional

La Convención posee una estructura institucional para facilitar su aplicación: la Comisión (artículos VII al IX) es el órgano decisorio, el Comité Científico (artículo XV) reúne información y asesora a la Comisión, y la Secretaría permanente (artículo XVII) brinda apoyo al trabajo de la Comisión y del Comité Científico y el Comité Permanente de Observación e Inspección. El Protocolo de Madrid complementa esta estructura institucional con: las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, basadas en el mejor asesoramiento científico y técnico disponible, y el Comité para la Protección del medio ambiente.

La *Comisión*, establecida de conformidad con el artículo IX de la Convención, hace efectivos los objetivos de la Convención y los principios dispuestos en el artículo II. En sus esfuerzos por mantener en la balanza la conservación de los recursos vivos marinos antárticos y la explotación racional de los mismos, la Comisión se ha situado a la vanguardia en el desarrollo del enfoque ecosistémico de ordenación de tales recursos. La Comisión también ha asumido un rol importante en el desarrollo de enfoques de ordenación que incorporan un elemento de precaución, a fin de tomar en cuenta la incertidumbre del conocimiento requerido para la ordenación. Basándose casi por completo en el

asesoramiento del Comité Científico, la Comisión establece límites de captura para las especies explotadas. Asimismo, la Comisión adopta medidas para minimizar las posibles consecuencias de las actividades de pesca en otras especies distintas de las especies objeto de protección por el Tratado.

La Comisión cuenta con un marco regulador para la ordenación de cada pesquería, a través del cual se aplican límites de captura y otras medidas. Asimismo, este marco trata de documentar el posible efecto de la pesca en el recurso explotado y en otros elementos del ecosistema. En general, los miembros son responsables del cumplimiento de las medidas de ordenación, pero la Comisión ha tratado de fomentar dicho cumplimiento mediante distintas publicaciones.

El aumento de la pesca ilegal, no documentada y no reglamentada (pesca INDNR, de acuerdo con sus siglas en inglés) del cotizado bacalao de profundidad (*Dissostichus eleginoides*) en los últimos años ha socavado el objetivo de conservación de la Convención de Camberra, y ha pasado a ser un motivo de grave preocupación. En este sentido, una de las tareas prioritarias de la Comisión ha sido la creación de nuevas medidas para resolver este problema (Seguimiento, Control y Vigilancia).

La Comisión se esfuerza por lograr que los miembros se comprometan a cumplir con las medidas acordadas para la conservación de la biota y del medio ambiente a los cuales se aplica la Convención. Las medidas de conservación forman un conjunto de reglas que constituyen el régimen de ordenación de la Convención.

El artículo XXIII de la Convención dispone que la Comisión y *el Comité Científico* colaboren con las Partes del Tratado Antártico en asuntos de su competencia, y según corresponda, con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y otras agencias especializadas.

La Convención también dispone que el Comité Científico entable relaciones especiales de trabajo con aquellas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que pudieran contribuir a su labor y cita en particular la colaboración con el Comité Científico para la Investigación Científica Antártica (SCAR), el Comité Científico para la Investigación Oceanográfica (SCOR) y la Comisión Ballenera Internacional (IWC).

La Comisión ha establecido el *Comité Permanente de Observación e Inspección* (SCIC)²⁴. El SCIC proporciona asesoramiento anual a la Comisión sobre los asuntos relacionados con el cumplimiento, la aplicación del Sistema de

Inspección y del Sistema de Observación Científica Internacional, y las medidas tomadas por los miembros para asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación. Estas medidas dependen de varios procedimientos que los miembros deben seguir para notificar la información pertinente. Además, el SCIC se encarga de los requisitos operacionales del Sistema de Observación Científica Internacional de la CCRVMA y proporciona un índice de las medidas de conservación en vigor, clasificadas de acuerdo al alcance de sus disposiciones.

Las *Reuniones Consultivas del Tratado Antártico*, basadas en el mejor asesoramiento científico y técnico, definirán la política general para la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y adoptarán medidas para la ejecución del Protocolo. Las Reuniones examinan el trabajo del Comité y tendrán en cuenta su asesoramiento y sus recomendaciones, así como del Comité Científico para las Investigaciones Antárticas.

El *Comité para la Protección del medio ambiente* podrá participar cualquier Parte del Protocolo, acompañada de asesores y expertos. Las funciones del Comité consistirán en proporcionar asesoramiento y formular recomendaciones a las Partes en relación con la aplicación del Protocolo y en relación con la eficacia de las medidas adoptadas de conformidad con el Protocolo, la necesidad de actualizar, reforzar o perfeccionar estas medidas, la aplicación y ejecución de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, los medios para minimizar o mitigar este impacto, los procedimientos de inspección, adoptar las medidas de emergencia, la recopilación e intercambio de información y la realización de investigaciones científicas.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control del Tratado Antártico son: intercambio de información y consultas y otras medidas de control como la inspección y la presentación de informes anuales.

El *intercambio de información y consulta* se prevé en el artículo IX del Tratado que establece que los representantes de las Partes contratantes se reunirán periódicamente con el fin de intercambiar informaciones, consultarse mutuamente sobre asuntos de interés común relacionados con la Antártida y formular, considerar y recomendar a sus Gobiernos medidas para promover los principios y objetivos del Tratado, inclusive medidas relacionadas con: el uso de la Antártida para fines exclusivamente pacíficos; facilidades para la investigación científica en

²⁴ En virtud de la decisión de la Comisión adoptada en CCAMLR-XXI (párrafo 5.16 y anexo 5, apéndice VII).

la Antártida; facilidades para la cooperación científica internacional en la Antártida; facilidades para el ejercicio de los derechos de inspección previstos en el Tratado; cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en la Antártida; y protección y conservación de los recursos vivos de la Antártida. Sobre la base de esta disposición se adoptó, posteriormente, la Convención sobre la conservación de los recursos vivos marinos.

El artículo 13 del Protocolo se refiere a las medidas adecuadas que las Partes deben adoptar para asegurar el cumplimiento del Protocolo, incluyendo la adopción de leyes y reglamentos, actos administrativos y medidas coercitivas y su adopción deberá notificarse a las demás Partes. Cualquier Parte podrá llamar la atención de todas las demás Partes sobre cualquier actividad que, en su opinión afecte a la aplicación de los objetivos y principios del Protocolo. Otras medidas de control previstas en el Protocolo son las inspecciones por observadores de acuerdo con el VII del Tratado Antártico y la presentación de informes anuales de las Partes.

Por otra parte, los elementos clave del régimen de la Convención de Canberra permiten realizar de manera ininterrumpida el seguimiento, control y vigilancia del cumplimiento de las medidas de conservación. La Convención contiene varias disposiciones relacionadas con el cumplimiento de las medidas de conservación (artículos X, XX, XXI y XXII). Éstas disponen que los miembros informen con regularidad a la Comisión sobre las medidas por ellos adoptadas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención (artículos XX.3 y XXI), y para poner en marcha las medidas de conservación adoptadas por la Comisión. La Convención también establece los principios generales para la verificación del cumplimiento de las medidas de conservación (artículo XXIV), mediante un sistema de inspección portuaria y en alta mar. Estos principios están plasmados en el Sistema de Inspección de la Convención introducido en 1989/90.

El *Comité Permanente de Observación e Inspección* debe brindar a la Comisión la información, recomendaciones y asesoramiento necesarios para hacer efectivos los artículos X, XXI, XXII y XXIV de la Convención. Y además el Comité deberá: i) examinar y evaluar el grado en que las Partes contratantes han implementado y respetado las medidas de conservación y ordenación adoptadas por la Comisión; ii) examinar y evaluar, según proceda, la implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación por parte de aquellas Partes no contratantes que han aceptado aplicar estas medidas; iii) brindar asesoramiento técnico y recomendaciones sobre posibles medidas para promover la eficaz implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación; iv) revisar y analizar la información sobre las actividades de las Partes

contratantes y no contratantes que debilitan los objetivos de la Convención, en particular, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y recomendar las medidas a ser adoptadas por la Comisión para prevenir, desalentar y eliminar estas actividades; v) revisar y recomendar prioridades para mejorar el funcionamiento del Sistema de Inspección y, conjuntamente con el Comité Científico, según proceda, para el Sistema de Observación Científica Internacional; vi) intercambiar información con el Comité Científico y sus órganos auxiliares, así como con el Comité Permanente de Administración y Finanzas (SCAF), según corresponda, sobre temas de pertinencia para el ejercicio de sus respectivas funciones; vii) formular recomendaciones a la Comisión en cuanto a la cooperación correspondiente con otras organizaciones de ordenación pesquera o conservacionistas, técnicas, o científicas para la eficaz implementación y cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación; viii) realizar cualquier otra función que la Comisión le encomiende conforme a su mandato; y ix) preparar un informe sobre sus actividades y recomendaciones, y una agenda para su próxima reunión, para la consideración de la Comisión.

IV. EL RÉGIMEN DE RAMSAR: LA CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS, DE 1971

A) Caracterización general del régimen

La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas fue adoptada en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971 y ha sido modificada posteriormente por el Protocolo de París de 3 de diciembre de 1982 y las Enmiendas a los artículos 6 y 7, de Regina de 28 de mayo de 1987²⁵. El nombre oficial del tratado - *Convención relativa a los*

²⁵ BOE n. 199 de 20/8/1982. La Convención fue adoptada en Ramsar (Irán), el 2 de febrero de 1971 y en vigor desde el 21 de diciembre de 1975, en B7 p. 971:09; UNE; 996 UNTS 245 y en ECOLEX: http://www.ecolex.org/en/treaties/treaties_full_display.php?docnr=2397&language=en. El Protocolo de enmienda a la Convención de 1982, adoptado en París, el 3 de diciembre de 1982 y en vigor desde el 1 de octubre de 1986, en B7 p. 971:09/A; UNE y en ECOLEX: http://www.ecolex.org/en/treaties/treaties_full_display.php?docnr=2655&language=en. La Convención entró en vigor en 1975 y a 14 de junio del 2006 contaba con 152 Partes Contratantes, que cuentan un número de sitios designados de 1.609 como humedales y con una superficie de unos 145 millones de hectáreas, designados para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Ver www.ramsar.org y también sobre este régimen consultar a: DAVIS, T. J. (ed.), *The Ramsar Convention Manual. A Guide to the Convention on Wetlands of International Importance especially as waterfowl habitat*, Gland, 1994; KLEMM, C., *L'évolution juridique de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (2 février 1971)*, ed. The Ramsar Convention Bureau, Gland, 1995; LANCHBERY, J., "The role and development of implementation review mechanisms in the Convention on Wetlands of International Importance", en

Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas - expresa su énfasis inicial en la conservación y el uso racional de los humedales sobre todo para proporcionar hábitat para aves acuáticas. Sin embargo, con los años, la Convención ha ampliado su alcance a fin de abarcar todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los humedales, reconociendo que los humedales son ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la diversidad biológica en general y el bienestar de las comunidades humanas. Por este motivo, el uso cada vez más difundido de la versión abreviada del título del tratado, "Convención sobre los Humedales", es enteramente apropiado.

Esta Convención también ha pasado a conocerse comúnmente como la "Convención de Ramsar". Es el primero de los modernos tratados intergubernamentales mundiales sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, pero si se lo compara con los más recientes, sus disposiciones son relativamente sencillas y generales. La "Convención de Ramsar" es además el único tratado de protección del medio ambiente que se ocupa de la protección de un ecosistema específico.

Para los fines del tratado son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Los humedales cumplen funciones ecológicas fundamentales como reguladores de los regímenes hidrológicos y ecológicos y como hábitat de la diversidad biológica. Los humedales constituyen un recurso de gran importancia económica, cultural, científica y recreativa que debe ser preservado, puesto que la progresiva intrusión en los humedales y la desaparición de los mismos constituyen un daño ambiental serio y a veces irreparable, que debe ser evitado²⁶.

Los países que se adhieren a la Convención de Ramsar se suman a un esfuerzo internacional encaminado a garantizar la conservación y el uso racional

Verification, 1996, pp. 367-382; GADDIE, R. K., REGENS, J. L., *Regulating wetlands protection*, State University of New York Press, Albany, NY, 2000; KRUCHEK, B. L., "Extending Wetlands protection under the Ramsar Treaty's wise use obligation", en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, n.º. 20-2, 2003, pp. 409-442; y también la página web: www.wetlands.org

²⁶ La Convención de Ramsar ha reconocido desde un principio que la importancia de los humedales va más allá de la necesidad de conservar sitios específicos debido a su valor y diversidad intrínsecos. La conservación a largo plazo de los humedales es esencial para la vida humana. Las "Directrices para la implementación del concepto de uso racional" de Ramsar ponen de manifiesto los beneficios y el valor de los humedales para "el control de la sedimentación y erosión; el control de inundaciones; el mantenimiento de la calidad del agua y la reducción de la contaminación; el mantenimiento del aprovisionamiento de aguas superficiales y subterráneas; el desarrollo de las pesquerías, del pastoreo y de la agricultura; las actividades recreativas y educativas al aire libre para las poblaciones humanas; y la contribución a la estabilidad climática".

de los humedales. El tratado prevé cuatro compromisos principales que las Partes Contratantes asumen al adherirse.

La primera obligación con arreglo a la Convención es designar por lo menos un sitio para que sea incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (la "Lista de Ramsar") y promover su conservación, incluido, cuando resulta procedente, su uso racional²⁷.

En virtud de la Convención, las Partes Contratantes tienen un deber general de incorporar consideraciones relativas a la conservación de los humedales en su planificación nacional del uso de la tierra. Se han comprometido a formular y llevar a cabo su planificación de forma que promueva, en la medida de lo posible, "el uso racional de los humedales de su territorio" (artículo 3.1 del tratado). La Conferencia de las Partes Contratantes ha aprobado líneas directrices y orientaciones adicionales sobre cómo lograr el "uso racional", que ha sido interpretado en el sentido de que es sinónimo de "uso sostenible".

Las Partes Contratantes se han comprometido también a crear reservas naturales en humedales, figuren o no en la Lista de Ramsar, y se prevé asimismo que promuevan la capacitación en los campos de la investigación, el manejo y la custodia de los humedales.

Las Partes Contratantes también han acordado consultar a otras Partes Contratantes respecto de la aplicación de la Convención, especialmente en lo que atañe a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos y las especies compartidas. Para el cumplimiento de estas obligaciones, se invita a cada Parte Contratante a designar un organismo gubernamental nacional que sirva de Autoridad Administrativa de la Convención en el país²⁸.

²⁷ La selección para la Lista de Ramsar ha de basarse en la importancia del humedal en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. Las Partes Contratantes han adoptado criterios específicos y lineamientos para identificar sitios que cumplen los requisitos para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Los sitios Ramsar no tienen que ser necesariamente áreas protegidas, pero sí se requiere que se mantengan las condiciones ecológicas de los mismos, mediante una gestión basada en el concepto de uso racional.

²⁸ La Autoridad Administrativa es el centro de coordinación de las comunicaciones con la Oficina de Ramsar y el principal organismo encargado de aplicar el tratado. Se prevé que la Autoridad Administrativa consulte a tantos otros organismos gubernamentales e instituciones no gubernamentales como sea posible y colabore con ellos para garantizar los mejores resultados posibles en el logro de las metas de la Convención de Ramsar. Las Autoridades Administrativas son a menudo las instituciones más indicadas a quienes dirigir preguntas sobre la aplicación de la Convención de Ramsar y el estado de conservación de los humedales de su territorio, así como sobre distintos humedales de importancia internacional, respecto de los cuales pueden servir de enlace con los funcionarios encargados en los sitios propiamente dichos. Por otra parte, la inclusión de nuevos sitios en la Lista de Ramsar se ha de efectuar mediante designación por la Autoridad Administrativa de cada Parte Contratante y por ende se alienta a los particulares que deseen formular preguntas sobre una designación de esta clase a dirigirse a la Autoridad Administrativa de su país. La lista de las Autoridades Administrativas Ramsar, con sus direcciones y números de contacto, puede solicitarse a la Oficina de Ramsar o consultarse en la página Web de Ramsar (http://ramsar.org/about_admin_auth.htm).

En la Recomendación 5.7 de la Conferencia de las Partes y en el Plan Estratégico 1997-2002 se alienta a las Partes Contratantes a crear Comités Nacionales Ramsar (a veces denominados Comités Nacionales de Humedales). Estos Comités Nacionales pueden concentrar en el ámbito nacional la aplicación de la Convención, con la participación de todos los organismos gubernamentales competentes, las instituciones científicas y técnicas, las autoridades regionales y locales, las ONG, las organizaciones de base comunitaria y el sector privado, a fin de encarar cuestiones como: las políticas nacionales de humedales, el manejo de sitios Ramsar y otros humedales, la inclusión en el Registro de Montreux de sitios donde existan problemas de conservación especiales o el retiro de sitios de dicho Registro²⁹, la inclusión de nuevos sitios en la Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional y la presentación de propuestas de proyectos al Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones.

Además, los Comités Nacionales pueden hacer aportaciones técnicas para la elaboración de los informes nacionales sometidos a las reuniones de la Conferencia de las Partes y examinar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones adoptadas por la Conferencia.

Un número apreciable de Partes Contratantes ha establecido ya Comités Nacionales Ramsar. Éstos varían mucho de un país a otro en cuanto a tamaño y forma. Por ejemplo, algunos comités están integrados por representantes del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales pertinentes, así como de otras personas idóneas, mientras que otros están organizados como comités gubernamentales (incluidos los gobiernos regionales en el caso de los Estados federales), o como órganos esencialmente no gubernamentales. Lo ideal es que den cabida a tantos sectores gubernamentales e interesados directos como sea posible.

La UNESCO sirve de depositaria de la Convención, pero su administración ha sido confiada a una secretaría conocida como la "Oficina de Ramsar", alojada en la sede de la UICN - Unión Mundial para la Naturaleza, en Gland, Suiza, bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes y del Comité Permanente de la Convención.

²⁹ El Registro de Montreux es un registro de los humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional en los que se han producido, se están produciendo o se pueden producir cambios en las características ecológicas como consecuencia del desarrollo tecnológico, la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. El registro se lleva como parte de la Base de Datos sobre los sitios Ramsar.

B) Estructura institucional

La aplicación de la Convención descansa en una asociación continua entre las Partes Contratantes y la estructura institucional de la Convención, a saber: la Conferencia de las Partes Contratantes, el Comité Permanente, la Secretaría de la Convención (la Oficina de Ramsar), con el asesoramiento del Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT) y el apoyo de las Organizaciones Internacionales Asociadas.

Cada tres años los representantes gubernamentales de las Partes Contratantes se reúnen como *Conferencia de las Partes Contratantes* (COP), el órgano encargado de elaborar las políticas de la Convención, que examina las tendencias generales de la aplicación de la Convención según se refleja en los Informes Nacionales, y adopta decisiones, resoluciones y recomendaciones para mejorar su funcionamiento. El programa de cada reunión de la Conferencia comprende asimismo una serie de sesiones técnicas en que se analizan asuntos importantes en la esfera de la conservación y el uso racional de los humedales, incluidos el desarrollo y la interpretación de los conceptos clave de la Convención. Con los años, la Conferencia de las Partes Contratantes (el principal órgano decisorio de la Convención, integrado por delegados de todos los Estados miembros), ha desarrollado e interpretado los principios básicos del texto del tratado y ha conseguido mantener la labor de la Convención a la par con la evolución de las percepciones, prioridades y tendencias del pensamiento ambiental. Además, las reuniones de la COP de Ramsar han llegado a ser conocidas como encuentros altamente eficaces que dan cabida a la intervención y participación activa de las comunidades no gubernamental y académica³⁰.

El *Comité Permanente* se reúne cada año para llevar a cabo actividades entre reuniones de la COP relacionadas con cuestiones aprobadas por la Conferencia; preparar la documentación para la COP siguiente; supervisar la aplicación de la política de la Oficina de Ramsar y el empleo del presupuesto de la Oficina; y tomar decisiones respecto de las solicitudes de apoyo a proyectos con cargo al Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones.

El Comité Permanente está integrado por 13 Partes Contratantes de las seis regiones Ramsar -África, América del Norte, Asia, Europa, Neotrópico y Oceanía- elegidos sobre una base proporcional, así como por representantes de los países anfitriones de la última reunión y de la reunión venidera de la COP. Se invita a las

³⁰ Las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes se han celebrado en: 1. Cagliari, Italia, 1980; 2. Groningen, Países Bajos, 1984; 3. Regina, Canadá, 1987; 4. Montreux, Suiza, 1990; 5. Kushiro, Japón, 1993; 6. Brisbane, Australia, 1996; 7. San José, Costa Rica, 1999; 8. Valencia, España, 2002 y la 9a. se ha celebrado en Kampala, Uganda, en el 2005.

Partes Contratantes donde la Oficina de Ramsar y Wetlands International tienen su sede a asistir como Observadores Permanentes y se invita a las Organizaciones Internacionales Asociadas a participar con carácter consultivo.

La *secretaría* permanente de la Convención es la llamada "Oficina de la Convención de Ramsar" y se encarga de la coordinación corriente de sus actividades. La Secretaría la dirige un Secretario General, quien supervisa la labor de una pequeña plantilla de funcionarios técnicos, administrativos y de comunicaciones.

El *Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT)* presta asesoramiento técnico y científico a la Conferencia de las Partes Contratantes. El GECT está integrado por 13 miembros poseedores de conocimientos científicos y técnicos apropiados elegidos a título personal en las seis regiones Ramsar, y representantes de las Organizaciones Internacionales Asociadas. Otras organizaciones competentes contribuyen también a la labor del GECT en calidad de observadores.

La Conferencia de las Partes puede conferir la calidad de *Organización Internacional Asociada* a organizaciones internacionales tanto intergubernamentales como no gubernamentales que contribuyan "regularmente y con el máximo de sus posibilidades a fomentar el desarrollo de las políticas y los instrumentos técnicos y científicos de la Convención y su aplicación"³¹.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control son: los informes periódicos, las consultas y el Registro de Montreux.

A través de los *informes periódicos* trienales, las Partes Contratantes dan cuenta de los progresos en el cumplimiento de sus compromisos con arreglo a la Convención a la Conferencia de las Partes. Los Informes Nacionales pasan a ser documentos de carácter público.

Respecto a las *consultas*, el artículo 5 de la Convención sobre los Humedales estipula que "las Partes Contratantes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna". En

³¹ Hasta ahora, cuatro organizaciones internacionales no gubernamentales que han estado asociadas a la Convención desde sus inicios han sido reconocidas como OIA. Se trata de BirdLife International, la UICN - Unión Mundial para la Naturaleza, Wetlands International y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

este sentido, la Conferencia de las Partes Contratantes ha interpretado y ampliado las obligaciones principales previstas en el texto del tratado y ha elaborado lineamientos para coadyuvar a las partes en su cumplimiento. En su 7a. Reunión (mayo de 1999), la Conferencia de las Partes Contratantes adoptó *Lineamientos para la cooperación internacional*³² con arreglo a la Convención (Resolución VII.19) con objeto de ayudar a las Partes Contratantes a cumplir esta obligación de la Convención. Los Lineamientos abarcan los siguientes campos: gestión de cuencas hidrográficas y humedales compartidos, gestión de especies de humedales compartidos, labor de Ramsar en asociación con convenciones y organismos internacionales/regionales, intercambio de expertos e información, asistencia internacional en apoyo de la conservación y el uso racional de los humedales, aprovechamiento y comercio internacional sostenibles de productos de origen vegetal y animal procedentes de los humedales, regulación de la inversión extranjera para garantizar la conservación y el uso racional de los humedales.

Al adoptar los Lineamientos, la Conferencia pidió a las Partes Contratantes que prestaran especial atención, entre otras cosas, a la identificación de humedales, cuencas hidrográficas y especies dependientes de los humedales compartidos y a gestionarlos en cooperación con otras Partes; la armonización de la aplicación de la Convención de Ramsar con la de otros tratados; incrementar el número de acuerdos de hermanamiento de sitios; y a elevar el nivel y la eficacia de los programas internacionales de asistencia para el desarrollo encaminados a la conservación y al uso sostenible de los humedales a largo plazo.

La Conferencia de las Partes ha adoptado una definición de trabajo de "características ecológicas" y de "cambio en las características ecológicas", así como un *Marco para evaluar el riesgo en humedales*.

El *Registro de Montreux* se creó en cumplimiento de la Recomendación 4.8 de la Conferencia de las Partes Contratantes (Montreux, Suiza, 1990). En la Resolución 5.4 de la Conferencia (Kushiro, Japón, 1993) se determinó que el Registro de Montreux debía emplearse para identificar sitios prioritarios a los efectos de una atención nacional e internacional positiva en materia de conservación.

Las Líneas Directrices para el Registro de Montreux especifican los procedimientos para incluir o retirar sitios Ramsar del mismo. En la Resolución VI.1 (Brisbane, Australia, 1990) se establecieron procedimientos más precisos para utilizar el mecanismo del Registro de Montreux. Sólo se pueden añadir sitios

³² Estos *Lineamientos sobre cooperación internacional* figuran en la página Web de Ramsar, esto es: http://ramsar.org/key_guide_cooperate_s.htm. Se han publicado también como Manual No. 9 de la Serie de Manuales de Ramsar.

al Registro o retirar del mismo por iniciativa de las Partes Contratantes en cuyo territorio se hallen. En mayo del año 2003 los sitios inscritos en el Registro de Montreux por Partes Contratantes ascendían a 58.

D) Mecanismos asistenciales

Los mecanismos asistenciales son: la Misión Ramsar de Asesoramiento y el Fondo para la Conservación de los Humedales.

La Convención presta especial atención a la cuestión de ayudar a los Estados miembros a gestionar y conservar los sitios incluidos en la Lista cuyas características ecológicas se encuentren amenazadas. Esto se lleva a cabo mediante la *Misión Ramsar de Asesoramiento*, mecanismo de asistencia técnica adoptado formalmente en la Recomendación 4.7 de la Conferencia de las Partes de 1990³³ y cuyo principal objetivo es el de prestar asistencia a los países para erradicar problemas o amenazas que hacen necesaria la inclusión de sitios en el Registro de Montreux.

En la mayoría de los casos la aplicación de este mecanismo consiste en una visita de un equipo de dos o tres expertos que elabora un informe en que consigna sus conclusiones y recomendaciones. Tras recibir una solicitud de una Parte Contratante, la Oficina conviene en un mandato para la misión con las autoridades competentes y determina el tipo de experto que hará falta incluir en el equipo visitante. El proyecto de informe del equipo se transmite a las autoridades competentes que han solicitado la misión para su examen y la versión revisada definitiva del mismo se convierte en documento público, que puede servir de base para tomar medidas de conservación en el sitio. Entre 1988 y 2003 el mecanismo de la Misión Ramsar de Asesoramiento se aplicó en 51 sitios. Las primeras misiones consistieron a veces en visitas cortas de un funcionario técnico de la Oficina, pero con los años las misiones han tendido a formalizarse en mayor grado; han estado a cargo de equipos pluridisciplinarios y han procurado analizar cada situación más detalladamente. En algunos casos los informes han servido de marco para la prestación de asistencia financiera con cargo al Fondo de Pequeñas Subvenciones o por parte de organismos de apoyo externos.

La Oficina mantiene una cuenta de proyectos separada para recoger contribuciones voluntarias de Partes Contratantes y ONG a fin de sufragar los gastos de las Misiones Ramsar de Asesoramiento a países en desarrollo o a países con economía en transición.

³³ El mecanismo de las Misiones Ramsar de Asesoramiento se denominaba anteriormente Procedimiento de Monitoreo y Procedimiento de Orientación para la Gestión.

En el régimen de Ramsar existe el *Fondo de Pequeñas Subvenciones para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales* (FPS) que fue creado por la Conferencia de las Partes Contratantes de 1990 (y se denominó "Fondo para la Conservación de los Humedales"). El FPS presta asistencia financiera en forma de pequeñas subvenciones (de hasta 40.000 francos suizos por proyecto) para proyectos en países en desarrollo y en países con economía en transición. En la actualidad, se concede financiación para actividades relacionadas con la ejecución del Plan Estratégico 2003-2008 de la Convención, comprendidas solicitudes de asistencia de emergencia³⁴.

Las operaciones del Fondo dependen enteramente de contribuciones voluntarias. En los últimos años han aportado contribuciones voluntarias los gobiernos de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Islandia, Japón, Mónaco, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, así como el WWF International. Además, algunos proyectos presentados al FPS han sido asumidos y financiados directamente por organizaciones como Wetlands International en el marco de su acuerdo con el Ministerio neerlandés de Asuntos Exteriores (DGIS) y el Programa de Aguas Vivas del WWF International.

Tras una evaluación de los proyectos³⁵ realizada por el personal técnico de la Oficina de Ramsar con el asesoramiento de los miembros del Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT), las Organizaciones Internacionales Asociadas y expertos, según proceda, las recomendaciones de aprobación se someten a la consideración del Comité Permanente en su reunión anual, celebrada normalmente en septiembre/octubre de cada año. Sólo se conceden subvenciones a dos proyectos de un mismo país en el mismo ciclo anual en contadas ocasiones.

A pesar de los logros obtenidos por Ramsar desde 1971 - principalmente en el campo de la conciencia pública sobre la importancia de los humedales - la pérdida, destrucción, deterioro y manejo inadecuado de los humedales continúan en muchas partes del mundo. La Declaración de Dublín, fruto de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992 (que en la Sección 4.15 hace un llamamiento a las Partes Contratantes de Ramsar para que apoyen sus recomendaciones), hace constar que la consecución de los objetivos de Ramsar "sólo puede lograrse mediante la voluntad y participación de todos los responsables políticos, desde los más altos rangos gubernamentales hasta las

³⁴ Hasta ahora se han financiado 166 proyectos en unos 80 países con un desembolso total de 5.475.000 francos suizos.

³⁵ Como norma general, los formularios de solicitud de financiación debidamente rellenos en español, francés o inglés deben ser recibidos por la Oficina de Ramsar a más tardar el 31 de marzo de cada año. Con todo, se puede solicitar asistencia de emergencia en cualquier momento. Las solicitudes deben contar con el respaldo de la Autoridad Administrativa de la Convención en cada país.

comunidades más pequeñas. Esta determinación deberá ser apoyada por inversiones importantes e inmediatas, campañas para crear conciencia pública, cambios legislativos e institucionales, desarrollo de la tecnología, y programas de desarrollo de los recursos humanos"³⁶.

V. EL RÉGIMEN CITES: LA CONVENCION DE WASHINGTON, DE 3 DE MAYO DE 1973, SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE LA FAUNA Y FLORA SILVESTRES

A) Caracterización general del régimen

La Convención de Washington, de 3 de mayo de 1973, sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres (CITES)³⁷ tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. CITES se redactó como resultado de una resolución aprobada en una reunión de los miembros de la UICN, celebrada en 1963. El texto de la Convención fue finalmente acordado en una reunión de representantes de 80 países celebrada en Washington D.C., el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975.

Anualmente el valor del comercio internacional de vida silvestre se eleva a millones de dólares y afecta a millones de animales y plantas. El comercio es muy diverso, desde los animales y plantas vivas hasta una vasta gama de productos de vida silvestre derivados de los mismos, como los productos alimentarios, los artículos de cuero de animales exóticos, los instrumentos musicales fabricados con madera, la madera, los artículos de recuerdo para los turistas y las medicinas. Los niveles de explotación de algunos animales y plantas son elevadas y su comercio, junto con otros factores, como la destrucción del hábitat, es capaz de mermar considerablemente sus poblaciones e incluso hacer que algunas especies estén al borde de la extinción. Muchas de las especies objeto de comercio no están en

³⁶ Vid. La Declaración de Kushiro, adoptada en la 5a. Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, celebrada en Kushiro (Japón), del 10 al 18 de mayo de 1993, Resolución 5.1, Anexo 1.

³⁷ BOE núm. 181, de 30 de julio de 1986. Al respecto, consultar el portal www.cites.org y también: FAVRE, D. S., *International Trade in endangered Species. A guide to CITES*, Dordrecht, Nijhoff, 1989; KLEMM, C., *Guidelines for Legislation to implement CITES*, IUCN, Gland, 1993; ONG, D. M., "The Convention on International Trade in Endangered Species (CITES, 1973)", en *Journal of Environmental Law*, nº. 10-2, 1998, pp. 291-314; HUTTON, J. (ed.), *Endangered species threatened convention. The past, present and future of CITES*, Earthscan, Londres, 2000; REEVE, R., "Enhancing the International Regime for protecting endangered species", en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nº. 63-2, 2003, pp. 333-354; SECRETARIAT CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA, *CITES Handbook, manual, guide*, Geneva, 2003; WINSTEKERS, W., *The Evolution of CITES*, ed. Secretariat Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 7ª ed., Lausanne, 2003.

peligro, pero la existencia de un acuerdo encaminado a garantizar la sostenibilidad del comercio es esencial con miras a preservar esos recursos para las generaciones venideras. El comercio de animales y plantas silvestres sobrepasa las fronteras entre los países y por eso su reglamentación requiere la cooperación internacional a fin de proteger ciertas especies de la explotación excesiva. CITES se concibió para establecer esta cooperación y actualmente ofrece diversos grados de protección a más de 30.000 especies de animales y plantas, bien se comercialicen como especímenes vivos, como abrigos de piel o como hierbas disecadas.

CITES ofrece un marco que ha de ser respetado por cada una de las Partes, las cuales han de promulgar su propia legislación nacional para garantizar que la CITES se aplica a escala nacional. El objetivo de CITES es someter el comercio internacional de especímenes de determinadas especies a ciertos controles. Es decir, que toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del conjunto de especies amparadas por la Convención sólo podrá autorizarse mediante un sistema de concesión de licencias³⁸.

Las Partes no permitirán el comercio en especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, excepto de acuerdo con las disposiciones de la Convención. Sólo podrá importarse o exportarse (o reexportarse) un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES si se ha obtenido el documento apropiado y se ha presentado al despacho de aduanas en un puerto de entrada o salida. Aunque los requisitos pueden variar de un país a otro y es aconsejable consultar las legislaciones nacionales, a continuación se exponen las condiciones más importantes que se aplican para los especímenes incluidos en cada uno de los Apéndices.

Los especímenes de especies incluidas en el Apéndice I:

1. Se requiere un permiso de importación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de importación. Este permiso sólo se expedirá si el espécimen no será utilizado con fines primordialmente comerciales y si la importación no será perjudicial para la supervivencia de

³⁸ Las especies amparadas por la CITES están incluidas en tres Apéndices, según el grado de protección que necesiten. El Apéndice I de la Convención incluye todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio en especímenes de esas especies se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales y deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia. El Apéndice II incluye todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia y aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio. El Apéndice III incluye todas las especies que cualquiera de las Partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de

la especie. En el caso de especímenes vivos de animales o plantas, la Autoridad Científica debe haber verificado que quien se propone recibirlo podrá albergarlo y cuidarlo adecuadamente.

2. Se requiere un permiso de exportación o un certificado de reexportación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de exportación o reexportación.

Sólo podrá expedirse un permiso de exportación si el espécimen fue legalmente obtenido, el comercio no será perjudicial para la supervivencia de la especie y se ha expedido previamente un permiso de importación. Y sólo podrá expedirse un certificado de reexportación si el espécimen fue importado con arreglo a lo dispuesto en la Convención y, en el caso de especímenes vivos de animales o plantas, si un permiso de importación ha sido previamente expedido.

En el caso de especímenes vivos de animales o plantas, deben ser acondicionados y transportados de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

Los especímenes de especies incluidas en el Apéndice-II:

1. Se requiere un permiso de exportación o un certificado de reexportación expedido por la Autoridad Administrativa del Estado de exportación o reexportación. Sólo podrá expedirse un permiso de exportación si el espécimen fue legalmente obtenido y si la exportación no será perjudicial para la supervivencia de la especie. Y sólo podrá expedirse un certificado de reexportación si el espécimen fue importado con arreglo con lo dispuesto en la Convención.

2. En el caso de especímenes vivos de animales o plantas, deben ser acondicionados y transportados de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

3. No se requiere un permiso de importación, excepto si así se especifica en la legislación nacional.

En el caso de especímenes introducidos procedentes del mar, la Autoridad Administrativa del Estado de introducción debe expedir un certificado para las especies incluidas en los Apéndices I o II³⁹.

Los especímenes de especies incluidas en el Apéndice-III:

prevenir o restringir su explotación y que necesitan la cooperación de otras Partes en el control de su comercio.

³⁹ Para mayor información, véase el texto de la Convención, Artículo III, párrafo 5 y Artículo IV, párrafo 6.

1. En el caso de comercio con un Estado que haya incluido una especie en el Apéndice III, se requiere un permiso de exportación expedido por la Autoridad Administrativa de dicho Estado.

Sólo se expedirá el permiso si el espécimen se obtuvo legalmente y, en el caso de especímenes vivos de animales o plantas, si se acondicionan y transportan de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

2. En el caso de exportación de cualquier otro Estado, se requiere un certificado de origen expedido por la Autoridad Administrativa.

3. En el caso de reexportación, se requiere un certificado de reexportación expedido por el Estado de reexportación.

La Convención autoriza a las Partes a hacer ciertas exenciones a los principios generales precitados, concretamente en los casos siguientes: para especímenes en tránsito o trasbordo; para los especímenes adquiridos antes de la fecha en que entraron en vigor las disposiciones de la Convención respecto de los mismos (denominados especímenes preconvencción); para especímenes que son artículos personales o bienes del hogar; para especímenes criados en cautividad⁴⁰; para plantas reproducidas artificialmente⁴¹; para especímenes destinados a la investigación científica; para animales o plantas que forman parte de colecciones o exhibiciones itinerantes, como los circos.

En estos casos se aplican reglas especiales y, en general, se requiere un permiso o certificado. Toda persona que tenga la intención de importar o exportar/reexportar especímenes de una especie incluida en la CITES debe ponerse en contacto con las Autoridades Administrativas CITES de los países de importación y exportación/reexportación para recabar información sobre las reglas que se aplican.

En la legislación nacional de algunas Partes se prevén controles al comercio más estrictos que los previstos en la CITES. En esos casos, el cumplimiento de la reglamentación CITES puede no ser suficiente para garantizar que el comercio es legal.

Cuando un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES se transfiere entre un país Parte en la CITES y un país que no es Parte, el Estado Parte puede aceptar documentación equivalente a los permisos y certificados precitados. Además, las Partes deberán mantener registros del comercio en especímenes de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III que deberán

⁴⁰ Este término se define en la Resolución Conf. 10.16 Rev.

⁴¹ Este término se define en la Resolución Conf. 11.11.

contener: los nombres y la dirección de los exportadores e importadores; el número y la naturaleza de los permisos y certificados emitidos; los Estados con los cuales se realizó dicho comercio, las cantidades y los tipos de especímenes, los nombres de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III y cuando sea apropiado, el tamaño y sexo de los especímenes. Incluso, de acuerdo con el Artículo VIII se prevé que las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. Estas medidas incluirán: sancionar el comercio o la posesión de tales especímenes, o ambos; y prever la confiscación o devolución al Estado de exportación de dichos especímenes.

B) Estructura institucional

La estructura institucional de CITES se compone de las Autoridades Administrativas y Científicas de los Estados, la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente, la Secretaría de la CITES, el Comité de Fauna, el Comité de Flora y el Comité de Nomenclatura.

La Convención regula en su artículo IX que cada Parte deberá designar una o más *Autoridades Administrativas* para administrar el sistema de concesión de permisos o certificados y una o más *Autoridades Científicas* para prestar asesoramiento acerca de los efectos del comercio sobre la situación de las especies. Al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Estado comunicará al Gobierno Depositario el nombre y la dirección de la Autoridad Administrativa autorizada para comunicarse con las otras Partes y con la Secretaría.

La Convención también prevé una *Conferencia de las Partes* con la finalidad de examinar la aplicación de la Convención. Cada dos a tres años, la Conferencia de las Partes se reúne para examinar la aplicación de la Convención⁴². La Conferencia de las Partes podrá: adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría; considerar y adoptar enmiendas a los Apéndices I y II; analizar el progreso en la restauración y conservación de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III; recibir y considerar los informes presentados por la Secretaría o cualquiera de las Partes; y cuando corresponda, formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la Convención.

Las reuniones de la Conferencia de las Partes son una buena ocasión para que los participantes inicien o renueven relaciones y examinen los problemas

planteados y los éxitos logrados. En las reuniones de la Conferencia de las Partes no sólo participan delegaciones de las Partes, sino también observadores. En efecto, las Naciones Unidas, sus Organismos Especializados y el Organismo Internacional de la Energía Atómica, así como cualquier Estado no Parte en la Convención, podrán ser representados en reuniones de la Conferencia por observadores que tendrán derecho a participar sin voto. Cualquier organismo o entidad técnicamente calificado en la protección, preservación o administración de fauna y flora silvestres y que esté comprendido en cualquiera de las categorías mencionadas a continuación, podrá comunicar a la Secretaría su deseo de estar representado por un observador en las reuniones de la Conferencia y será admitido salvo que objeten por lo menos un tercio de las Partes presentes. Las categorías de organismos o entidades son: organismos o entidades internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como organismos o entidades gubernamentales nacionales; y organismos o entidades nacionales no gubernamentales que han sido autorizados para ese efecto por el Estado en que se encuentran ubicados. Una vez admitidos estos observadores tendrán el derecho de participar sin voto en las labores de la reunión. El público en general también puede asistir en calidad de visitantes, pero no puede participar en los debates.

El *Comité Permanente* proporciona orientación política a la Secretaría en lo que concierne a la aplicación de la Convención y supervisa la administración del presupuesto de la Secretaría. Además, coordina y supervisa, según proceda, la labor de los comités y los grupos de trabajo, realiza otras tareas encomendadas por la Conferencia de las Partes, y prepara proyectos de resolución para presentarlos a la consideración de la Conferencia de las Partes⁴³. Entre las cuestiones más relevantes abordadas por el Comité Permanente en las últimas fechas cabe señalar el seguimiento de las decisiones para reanudar, de forma limitada, las transacciones comerciales de especímenes de elefantes, inclusive la adopción de sistemas de supervisión formales para detectar la caza y el comercio ilegales de elefantes; la conservación y el comercio del tigre; problemas de observancia en algunas Partes; y la preparación del Plan Estratégico de la Convención.

Los miembros del Comité Permanente son Estados. Los miembros votantes son Partes que representan a cada una de las seis regiones geográficas (África, Asia, Europa, América del Norte, América Central, del Sur y el Caribe y Oceanía), y el número de representantes refleja el número de Partes en cada región.

⁴² La última reunión ha sido la Decimotercera Conferencia de las Partes, celebrada en Bangkok (Tailandia), del 2 al 14 de octubre de 2004. La próxima Conferencia tendrá lugar en La Haya (Países Bajos), del 3 al 15 de junio de 2007. Consultar la página: <http://www.cites.org/eng/cop/index.shtml>.

⁴³ Véase la Resolución Conf. 11.1 (Rev. CoP12), Anexo 1.

Asimismo, son miembros del Comité Permanente un representante del Gobierno Depositario (Suiza); otro de la Parte que organizó la última reunión de la Conferencia de las Partes; y otro de la Parte que organizará la próxima reunión de la Conferencia de las Partes.

La composición del Comité Permanente se revisa en cada reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes. Los miembros que representan a las regiones eligen la Presidencia y la Vicepresidencia del Comité. Todas las Partes que no son miembros del Comité Permanente tienen derecho a enviar observadores a sus reuniones. Además, la Presidencia puede invitar observadores de cualquier país u organización.

Normalmente el Comité Permanente se reúne una vez al año, aunque también se reúne inmediatamente antes de cada reunión de la Conferencia de las Partes. En sus reuniones, la Presidencia hace lo posible para que los representantes de las organizaciones no gubernamentales intercambien opiniones con los miembros del Comité sobre cuestiones delicadas, fuera de las sesiones oficiales del Comité.

La *Secretaría* desempeña una función fundamental para la Convención. El artículo XII prevé que el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente proveerá una Secretaría⁴⁴. En la medida y forma en que lo considere apropiado, el Director Ejecutivo podrá ser ayudado por organismos y entidades internacionales o nacionales, gubernamentales o no gubernamentales, con competencia técnica en la protección, conservación y administración de la fauna y flora silvestre. Las funciones de la Secretaría son: organizar las reuniones de las Conferencias de las Partes y prestarles servicios; desempeñar las funciones que le son encomendadas por la Convención; realizar estudios científicos y técnicos, de conformidad con los programas autorizados por la Conferencias de las Partes, que contribuyan a la mejor aplicación de la Convención, incluyendo estudios relacionados con normas para la adecuada preparación y embarque de especímenes vivos y los medios para su identificación; estudiar los informes de las Partes y solicitar a éstas cualquier información adicional que a ese respecto fuere necesaria para asegurar la mejor aplicación de la Convención; señalar la atención de las Partes cualquier cuestión relacionada con los fines de la Convención; publicar periódicamente y distribuir a las Partes ediciones revisadas de los Apéndices I, II y III, junto con cualquier otra información que pudiera facilitar la identificación de especímenes de las especies incluidas en dichos Apéndices; preparar informes anuales para las Partes sobre las actividades de la Secretaría y de

⁴⁴ La Sede de la Secretaría se encuentra en Ginebra (Suiza).

la aplicación de la Convención, así como los demás informes que las Partes pudieren solicitar; formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la Convención, incluyendo el intercambio de información de naturaleza científica o técnica; y desempeñar cualquier otra función que las Partes pudieren encomendarle.

La Secretaría distribuye información a las Partes, por ejemplo, mediante notificaciones, generalmente en los tres idiomas de trabajo de la Convención (español, francés e inglés)⁴⁵.

Los *Comités de Fauna y Flora* son comités de expertos que se establecieron para colmar las lagunas en los conocimientos biológicos y especializados en relación con las especies de fauna y flora que están (o podrían estar) sujetas a controles comerciales CITES. Su finalidad es proporcionar apoyo técnico en la toma de decisiones sobre estas especies. Ambos comités tienen mandatos semejantes: realizar exámenes periódicos de especies, a fin de garantizar la apropiada categorización en los Apéndices CITES; asesorar cuando ciertas especies son objeto de comercio insostenible y recomendar medidas coercitivas, mediante el proceso conocido como “Examen del Comercio Significativo”; preparar proyectos de resolución sobre cuestiones relativas a la fauna y flora para presentarlas a la consideración de la Conferencia de las Partes y desempeñar otras funciones que les haya encomendado la Conferencia de las Partes o el Comité Permanente⁴⁶.

En general los Comités de Fauna y Flora se reúnen una vez al año e informan a la Conferencia de las Partes en sus reuniones y, si así se solicita, asesoran al Comité Permanente durante dichas reuniones. alguna de las funciones más importantes de los Comités de Fauna y Flora es la preparación de guías regionales para cada una de las seis regiones de la CITES. En estas guías se ofrece una lista, para cada Parte, de los botánicos y zoólogos especialistas en las especies incluidas en los Apéndices de la CITES, así como información sobre las Autoridades Administrativas y Científicas.

Los miembros de los Comités de Fauna y Flora se eligen en las reuniones de las Conferencias de las Partes. El número de representantes se ajusta al número de Partes de cada región geográfica y la distribución regional de la diversidad biológica. Como en el caso del Comité Permanente, se eligen miembros suplentes para cada una de las seis regiones que representan a la región en las reuniones

⁴⁵ Por ejemplo, la Notificación a las Partes relativa a la “Presentación de Información relativa a la aplicación por el público y por organizaciones no gubernamentales a la Secretaría CITES”, Ginebra, 9 de diciembre de 2004, N°. 2004/078.

⁴⁶ Sobre las funciones de los Comités de Fauna y Flora véase la Resolución Conf. 11.1 (Rev. CoP12).

cuando el miembro correspondiente no puede asistir. Los miembros regionales eligen las Presidencias y las Vicepresidencias. Cualquier Parte puede asistir a las reuniones en calidad de observadora y la Presidencia puede invitar a organizaciones a participar también en calidad de observadores.

El *Comité de Nomenclatura* se estableció en reconocimiento de la necesidad de normalizar la nomenclatura utilizada en los Apéndices y en otros documentos de la CITES. El Comité recomienda nombres normalizados para especies de animales y plantas, en el ámbito de subespecies o variedades botánicas. Los Apéndices se revisan periódicamente a fin de garantizar la utilización correcta de la nomenclatura zoológica y botánica, y el Comité revisa también otros documentos previa solicitud. Los nombres nuevos o actualizados se presentan a la aprobación de la Conferencia de las Partes. Un aspecto sobresaliente de la labor del Comité de Nomenclatura consiste en verificar que los cambios en los nombres utilizados para hacer referencia a una especie no ocasionan cambios en el alcance de la protección.

Los miembros del Comité de Nomenclatura son voluntarios. Se trata de un zoólogo y un botanista nombrados por la Conferencia de las Partes, que trabajan con otros expertos para desempeñar la tarea del Comité. El Comité de Nomenclatura informa a los Comités de Fauna y Flora sobre los progresos realizados en cada una de sus reuniones y presenta un informe en cada una de las reuniones de la Conferencia de las Partes.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control desarrollados en el ámbito de CITES son: la transmisión de información y los informes periódicos.

La *transmisión de información* se regula en el artículo XIII. De acuerdo con este precepto, cuando la Secretaría, a la luz de información recibida, considere que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie, o de que las disposiciones de la Convención no se están aplicando eficazmente, la Secretaría comunicará esa información a la Autoridad Administrativa autorizada de la Parte o de las Partes interesadas. Cuando cualquier parte reciba una comunicación sobre esta cuestión, en la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. Cuando la Parte considere que una investigación sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva. La información proporcionada por la Parte o

emanada de una investigación será examinada por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente.

Además, cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría *informes periódicos* sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención. En los informes periódicos se incluirá: un informe anual que contenga un resumen de la información y un informe bienal sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la Convención.

Desde la entrada en vigor de la Convención no se ha extinguido ninguna especie amparada por la CITES como resultado de su comercio. Durante muchos años, la CITES ha sido uno de los acuerdos ambientales más importantes y cuenta ahora con 167 Partes. Sólo en algunas ocasiones se han producido casos de violación de la Convención debido a la aplicación inadecuada o insuficiente por parte de las Autoridades Administrativas en relación con la supervisión tanto de la exportación como de la importación, la expedición de documentación y el control de la aplicación de las disposiciones que reglamentan el comercio de animales y plantas, vivos o muertos, y de sus partes y derivados⁴⁷.

VI. EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL MAR MEDITERRÁNEO: CONVENIO DE BARCELONA PARA LA PROTECCIÓN DEL MAR MEDITERRÁNEO CONTRA LA CONTAMINACIÓN DE 1976 Y SUS PROTOCOLOS

A) Caracterización general del régimen

Tras la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, en Estocolmo (Suecia) en junio de 1972, se convocó una Reunión Intergubernamental en Barcelona (España) del 28 de enero al 4 de febrero de 1975. A ella asistieron 16 Estados, de los 18 Estados ribereños⁴⁸ y la Comunidad Europea y aprobaron, en su primera Fase, un «Plan de Acción para la protección y el desarrollo del mar Mediterráneo», por iniciativa del “Programa de Mares Regionales” del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

⁴⁷ *Vid.* Res. Conf. 11.3, Compliance and Enforcement, adoptada en la Décimoprimer Reunión de la Conferencia de las Partes, Gigiri (Kenia), celebrada del 10 al 20 de abril de 2000 y el Documento SC50 Doc. 27, sobre las “Directrices sobre el cumplimiento y aplicación de la Convención”, adoptado en la Quincuagésima reunión del Comité Permanente, celebrada en Ginebra (Suiza), del 15 al 19 de marzo de 2004. En este sentido, presentaban mayores problemas de cumplimiento Nigeria y Paraguay: en el primer caso, en relación con varios casos de transacciones importantes de comercio ilícito y en el segundo, en relación con las sospechas relativas a sí las exportaciones de vida silvestre se realizan de forma sostenible. *Vid.* El Documento SC50 Doc. 28, de la Quincuagésima reunión del Comité Permanente, celebrada en Ginebra (Suiza), del 15 al 19 de marzo de 2004.

⁴⁸ Todos excepto Albania y Chipre.

(PNUMA) y solicitaron la preparación de los textos para un convenio marco y dos protocolos. En efecto, el régimen de protección del Mar Mediterráneo se engloba en una estrategia socioeconómica, científica, jurídica e institucional más amplia, a saber, el Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM)⁴⁹. La Fase II del PAM fue aprobada en Barcelona en junio de 1995.

Los objetivos del PAM son: garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales marinos y terrestres e integrar el medio ambiente en el desarrollo social y económico y en las políticas sobre ordenación del territorio; proteger el medio marino y las zonas costeras mediante la prevención de la contaminación y la reducción y, en la medida de lo posible, la eliminación de los aportes contaminantes, sean crónicos o accidentales; proteger la naturaleza y proteger y realzar los lugares y paisajes de valor ecológico o cultural; reforzar la solidaridad entre los Estados ribereños mediterráneos en la gestión de su patrimonio común y de sus recursos en beneficio de las generaciones presentes y futuras; y contribuir a mejorar la calidad de vida. En este contexto, el PAM hace todo lo posible para actuar en las siguientes áreas, a fin de contribuir al desarrollo sostenible de la región: lucha contra la contaminación causada por fuentes situadas en tierra, en particular en las zonas afectadas por la más alta concentración de sustancias contaminantes causadas por actividades humanas; prevención de los accidentes marítimos y contra los vertidos ilegales desde buques; gestión de las áreas costeras con el intento de tutelar las costas del Mediterráneo contra el choque causado por un desarrollo sostenible incontrolado y por sus efectos sobre el medio ambiente marino⁵⁰; preservación de la biodiversidad marina y costera del Mediterráneo; integración del medio ambiente y el desarrollo; promoción de las tecnologías de la información y de la comunicación, como un instrumento eficaz para enfrentarse a los retos de la contaminación y del desarrollo sostenible del Mediterráneo; y tutela del patrimonio cultural⁵¹.

Los aspectos fundamentales del PAM son:

- el desarrollo sostenible en el Mediterráneo: integración del medio ambiente y el desarrollo; conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio histórico-cultural; evaluación, prevención y eliminación de la contaminación marina; información y participación.

⁴⁹ Sobre el PAM consultar a RAFTOPOULOS, E. G., "The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy", en *MAP Technical Reports Series*, nº. 25, UNEP, Atenas, 1998.

⁵⁰ Con respecto a este problema, ya se encuentra en fase de elaboración un nuevo Protocolo.

⁵¹ En 1995, la competencia del PAM fue ampliada para incluir el desarrollo sostenible y para que estuviera más orientado hacia la acción, gracias a una mayor implicación de la sociedad civil. Al respecto, consultar las "Áreas de intervención prioritarias para el medio ambiente y el desarrollo en la región del Mediterráneo (1996-2005)", en www.unepmap.org.

- Fortalecimiento del marco legal.
- Disposiciones institucionales y financieras.

El principal componente de gestión del PAM es la Unidad de Coordinación (UC), radicada en Atenas, dependiente del PNUMA. Para ayudar a la UC se dispone de los Centros de Acción Regional (CAR) situados en diferentes países que permiten desarrollar diferentes programas: CAR-PB (Plan Azul), Sophia-Antípolis (Francia), CAR-PAP (Programa de Acciones Prioritarias), Split (Croacia), CAR-ZEP (Zonas Especialmente Protegidas), Túnez (Túnez), CAR-REMPEC (Emergencia contra la contaminación marina-OMI), Malta, CAR-TL (Teledetección), Palermo (Italia), CAR-PL (Producción Limpia), Barcelona (España).

Los programas que integra el PAM son:

- a) *MEDPOL (Programa coordinado de investigación y vigilancia de la contaminación del Mediterráneo)*. Se ha desarrollado en tres fases, y ahora se encuentra en la Fase III. Entre otros tiene los siguientes objetivos: evaluar las fuentes de contaminación, elaborar y aplicar planes de acción contra la contaminación marina, evaluar el estado del medio ambiente, formular planes de acción de prevención y de lucha contra la contaminación y vigilar la aplicación de los planes, programas y medidas adoptadas.
- b) *Programa de Acciones Prioritarias*. Orientado hacia las acciones prácticas para la protección del Mediterráneo y para el aumento de las capacidades nacionales y locales en la aplicación de la planificación integrada y gestión de las zonas costeras. Está muy vinculado al *Programa de ordenación de la zona costera (POZOC)*. Ambos dependen del CAR-PAP.
- c) El *Plan Azul* y el *Observatorio Mediterráneo para el desarrollo sostenible*. Dos programas de prospección, observación y evaluación del medio ambiente en el Mediterráneo.
- d) *Sectores de Acciones Prioritarias relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible*. En la XI reunión de Barcelona de 1995 se aprobó un programa de Acciones Prioritarias para el próximo decenio (1995-2005) dividido en 12 apartados: 1) integración del medio ambiente y el desarrollo, 2) gestión integrada de los recursos naturales, 3) gestión integrada de las zonas costeras, 4) gestión de los residuos, 5)

agricultura, 6) industria y energía, 7) transporte, 8) turismo, 9) desarrollo urbano y medio ambiente, 10) información, 11) evaluación y prevención de la contaminación marina, y 12) conservación de la naturaleza, el paisaje y el patrimonio histórico-cultural⁵².

El componente jurídico del PAM es el más importante y está formado por el Convenio de Barcelona de 1976 y seis Protocolos conexos relativos a aspectos específicos de la protección ambiental en el Mediterráneo. Con el fin de desarrollar los aspectos jurídicos del PAM, se convocó una Conferencia de Plenipotenciarios de los Estados ribereños del 2 al 16 de febrero de 1976 y se volvió a celebrar en Barcelona donde se aprobó el «Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación» —Convenio de Barcelona— y dos protocolos que fueron firmados por 14 Estados y la Comunidad Europea.

El Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, adoptado en Barcelona el 16 de febrero de 1976 entró en vigor el 12 de febrero de 1978⁵³ y vincula en la actualidad a veintidós Estados ribereños, así como a la Comunidad Europea⁵⁴. En junio de 1995, 20 años después, se volvían a reunir en Barcelona las Partes Contratantes del Convenio para revisar su aplicación y modificar algunos de sus artículos, así como para aprobar la fase II del Plan de Acción del Mediterráneo (PAM) y un nuevo protocolo, y crear la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible (CMDS).

Tras las enmiendas de 1995, el Convenio se denomina “Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo”⁵⁵,

⁵² Este Programa de Acciones Prioritarias era la continuación de la incumplida Declaración de Génova aprobada en la IV Reunión de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona en 1985 en la que se marcaron diez objetivos realmente importantes que, doce años después, están totalmente incumplidos. Se puede destacar: el establecimiento de estaciones de recepción de los buques en los puertos, el tratamiento de aguas residuales en ciudades de más de 100.000 h. y vertederos de residuos en las de más de 10.000 h., la protección de las especies marinas amenazadas (foca monje y tortuga mediterránea); la protección de 100 lugares costeros históricos de interés común; la protección de un mínimo de 50 nuevas reservas marinas o costeras.

⁵³ BOE, núm. 44, de 21 de febrero de 1978. Enmendado en la Conferencia de Plenipotenciarios de Barcelona de 1995. A partir de la adhesión de Albania, el 30 de mayo de 1992, vincula a todos los Estados mediterráneos. Tras la desmembración de la antigua Yugoslavia, el número de Estados Parte se ha incrementado. En este sentido, hay que destacar la decisión, adoptada por unanimidad por la Octava Reunión Ordinaria de las Partes en el Convenio de Barcelona, de 1993, de admitir como Partes contratantes a los nuevos Estados de Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina. *Vid.* Doc. UNEP(OCA)/MED IG.3/5, pp. 6-7.

⁵⁴ Actualmente forman parte de este Convenio: Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, la Comunidad Europea, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Mónaco, Marruecos, Serbia y Montenegro, Eslovenia, España, Siria, Túnez y Turquía. *Vid.* Decisión 77/585/CEE, de 25 de julio de 1977, en *DOCE* L 240, de 19 de septiembre de 1977.

⁵⁵ Sobre esta cuestión consultar la página web: www.unepmap.org y a: BOU FRANCH, V., “Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea”, en *Anuario de Derecho Internacional*, n.º. XII, 1996, pp. 201-251; BOXER, B., “Mediterranean Pollution: Problem and Response”, en *Ocean Development and International Law*, n.º. 10, 1982, pp. 315 y ss.; CARREÑO

generalmente conocido como “Convenio de Barcelona”⁵⁶. El Convenio de Barcelona es de aplicación en la «Zona del mar Mediterráneo» que comprende: «las aguas marítimas del Mediterráneo propiamente dicho, con sus golfos y mares tributarios, limitada al oeste por el estrecho de Gibraltar y al este por el estrecho de Dardanelos. (...) La aplicación del Convenio podrá extenderse a las zonas costeras determinadas por cada Parte Contratante (PC) dentro de su propio territorio». El depositario del Convenio y los Protocolos es España y la sede se encuentra en Atenas (Grecia).

El Convenio de Barcelona es un Convenio-marco que establece diversas obligaciones generales *non self-executing*, cuyo cumplimiento requiere la adopción de instrumentos convencionales complementarios que apliquen y precisen su contenido general. Así este sistema regional cuenta con los diferentes Protocolos dedicados a proteger el medio marino mediterráneo a través de la prevención, reducción y eliminación de la contaminación procedente de diversas fuentes. Con esta finalidad, en 1976 se adoptaron junto con el Convenio de Barcelona dos Protocolos, a saber, el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del

GUALDE, V., *La protección internacional del medio marino mediterráneo*, ed. Tecnos, Madrid, 1999; CHUNG, S. Y., “Is the Mediterranean Regional Co-operation Model Applicable to Northeast Asia?”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, n.º. 11, 1999, pp. 363 y ss.; DE HOYOS, D., “The United Nations Environment Programme: the Mediterranean Conferences”, en *Harvard International Law Journal*, n.º. 17, 1976, pp. 639 y ss.; HAAS, P., *Saving the Mediterranean: The Politics of international Co-operation*, 1990; JUSTE RUIZ, J., “Le Plan d’Action pour la Méditerranée vingt ans après: la révision des instruments de Barcelone”, en *Espaces et ressources maritimes*, n.º. 9, 1995, pp. 249-259; del mismo autor, “Regional Approaches to the Protection of the Marine Environment”, en KOUFA, K. (ed.), *Protection of the Environment for the New Millennium*, Institute of International Public Law, Sakkoulas Publications, Thessaloniki, 2002, pp. 403-433; Ministerio de Medio Ambiente, *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, Madrid, 1996; LEANZA, U. (Coord.), “The Regional System of Protection of the Mediterranean against Pollution”, en *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1987; RAFTOPOULOS, E., *The Barcelona Convention and its Protocols*, 1993; SCOVAZZI, T. (ed.), *Marine Specially Protected Areas: The General Aspects of the Mediterranean Regional System*, 1999; SCOVAZZI, T., “The Transboundary Movement of Hazardous Waste in the Mediterranean Regional Context”, en *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, n.º. 19, 2001, pp. 231 y ss.; VALLEGA, A., “Geographical Coverage and Effectiveness of the UNEP Convention on the Mediterranean”, en *Ocean and Coastal Management*, n.º. 31, 1996, pp. 199 y ss.; VUKAS, B., “The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution”, en LEANZA, U. (Coord.), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1987, pp. 418 y ss.; YTURRIAGA BARBERÁN, J. A., “Regional Conventions for the Protection of the Marine Environment”, en *RCADI*, vol. 162, n.º. 1, 1979, pp. 338 y ss. y del mismo autor, “Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 3/1, 1976, pp. 63-96.

⁵⁶ Si bien el Convenio entró en vigor el 12 de febrero de 1978, las enmiendas de 1995 entraron en vigor el 9 de Julio de 2004, reemplazando el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, de 16 de febrero de 1976 (Barcelona, España), en vigor el 12 de febrero de 1978. Consultar la página: <http://www.unepmap.org/home.asp> y también la página: http://www.unep.org/regionalseas/Programmes/UNEP_Administered_Programmes/Mediterranean_Region/default2.asp. Las Partes contratantes son: Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, Comunidad Europea, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Libia, Malta, Mónaco, Marruecos, Serbia y Montenegro, Eslovenia, España, Siria, Túnez y Turquía.

Mar Mediterráneo⁵⁷; y el Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves⁵⁸. Junto a la finalidad primaria de prevención y lucha contra la contaminación, se contempla también la protección jurídica de zonas marítimas y costeras especialmente vulnerables designadas por los Estados ribereños y consideradas de importancia esencial para la salvaguardia del patrimonio natural y cultural de esta región, mediante la adopción del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas en el Mar Mediterráneo⁵⁹; el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes situadas en tierra⁶⁰; el Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y su subsuelo⁶¹; y el Protocolo sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación en el Mediterráneo, de 1996⁶².

La Decimotercera Conferencia de las Partes contratantes del Convenio de Barcelona, celebrada en Catania (Italia) en el 2003, decidió preparar un nuevo Protocolo sobre gestión integrada de zonas costeras (ICAM), que aun está en proceso de elaboración⁶³.

⁵⁷También llamado “Protocolo de emergencia”. Realizado en Barcelona el 16 de febrero de 1976. Entrada en vigor el 17 de marzo de 2004. BOE, núm. 44, de 21 de febrero de 1978.

⁵⁸ El denominado “*Protocolo de inmersión o dumping*” tenía como título original “Protocolo sobre prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves” y ha pasado a denominarse “Protocolo sobre prevención y eliminación de la contaminación en el Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves o la incineración en el mar”. Este Protocolo se adoptó en Barcelona el 16 de febrero de 1976. Entrada en vigor el 12 de febrero de 1978. Enmiendas: Barcelona, 10 de junio de 1995. BOE, núm. 44, de 21 de febrero de 1978.

⁵⁹ También llamado “Protocolo ZEP” o “Protocolo Áreas especialmente protegidas (SPA) y biodiversidad”. Adoptado en Ginebra el 3 de abril de 1982. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1986, enmendado en Barcelona en junio de 1995. Este Protocolo pasa a denominarse Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y diversidad biológica en el Mar Mediterráneo (el nuevo Protocolo comprende los anexos adoptados en Mónaco el 24 de noviembre de 1996). BOE, núm. 9, de 11 de enero de 1988.

⁶⁰ También denominado “Protocolo LBS”. Realizado en Atenas el 17 de mayo de 1980. Entrada en vigor: 17 de junio de 1983. Enmiendas: Siracusa, 7 de marzo 1996. BOE, núm. 152, de 16 de junio de 1984. El nuevo título es “Protocolo sobre protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra”.

⁶¹ Denominado también “Protocolo Offshore”. Realizado en Madrid el 14 de octubre de 1994 y aún está pendiente de entrar en vigor. Consultar la página: http://www.unep.org/regionalseas/Programmes/UNEP_Administered_Programmes/Mediterranean_Region/default2.asp

⁶² Denominado “Protocolo de desechos peligrosos”. Realizado en Esmirna el 1 de octubre de 1996 y pendiente de entrar en vigor. Consultar la página: http://www.unep.org/regionalseas/Programmes/UNEP_Administered_Programmes/Mediterranean_Region/default2.asp y también MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo*, Madrid, 1996; JUSTE RUIZ, J., “Le plan d’action pour la Méditerranée vingt ans après: la révision des instruments de Barcelone”, en *Espaces et ressources maritimes*, n.º. 9, 1995, pp. 249-259; BOU FRANCH, V., “Hacia la integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la región mediterránea”, en *Anuario de Derecho Internacional*, XII, 1996, pp. 201-251.

⁶³ Para más información visitar el sitio web del PAP/RAC (Priority Actions Program): <http://www.pap-thecoastcentre.org/>.

El objetivo del Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves (Protocolo Dumping) es luchar contra la contaminación derivada de buques y aeronaves. El vertido de determinados tipos de residuos o sustancias (compuestos organohalogenados y organosilíceos tóxicos, mercurio, cadmio, plástico, petróleo bruto, etc.) queda prohibido. El vertido de otras sustancias u otros tipos de residuos (arsénico, plomo, cobre, zinc, cromo, níquel, contenedores, chatarra, determinados tipos de plaguicidas, etc.) queda condicionado a la concesión previa, por parte de las autoridades nacionales competentes, de un permiso. Los permisos sólo se concederán tras examinar cuidadosamente varios factores (características y composición de la materia, características del lugar y del método de vertido y del método de almacenamiento, consideraciones y circunstancias generales). Los buques o aeronaves utilizados con fines gubernamentales y no comerciales están excluidos del ámbito de aplicación del Protocolo.

El Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales prevé la cooperación de las partes cuando la presencia de grandes cantidades de hidrocarburos o de otras sustancias perjudiciales, de origen accidental o debida a la acumulación de pequeñas descargas, constituya un peligro grave o inminente para el medio marino, el litoral o los intereses (económicos, sanitarios o ecológicos) de una o varias Partes. Esta cooperación se refiere a la elaboración de planes de emergencia, el fomento de medios de lucha contra la contaminación del mar por hidrocarburos, la vigilancia y el intercambio de información sobre el estado del Mar Mediterráneo, la difusión de datos sobre la organización de medios y de métodos nuevos de prevención y de lucha contra la contaminación y sobre el desarrollo de programas de investigación al respecto. El Protocolo obliga a cada Parte confrontada a una situación crítica a efectuar las evaluaciones necesarias y oportunas sobre la naturaleza y la extensión del siniestro, a tomar todas las medidas que permitan reducir o eliminar los efectos derivados de la contaminación y a informar a las demás Partes, directamente o por medio del centro regional mediterráneo creado por el Convenio de Barcelona, de las evaluaciones y de las medidas tomadas. El objetivo del Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo es actualizar los instrumentos jurídicos del Convenio de Barcelona, introduciendo disposiciones sobre la cooperación entre las Partes en materia de prevención y, en situaciones de emergencia, de lucha contra la contaminación por los buques del Mar Mediterráneo. Además, este Protocolo procura fomentar la elaboración y

aplicación de las normas internacionales adoptadas en el marco de la Organización Marítima Internacional. La cooperación se refiere al mantenimiento y al fomento de planes de emergencia y otros medios destinados a prevenir la contaminación por los buques, a la vigilancia adecuada del Mar Mediterráneo, a las operaciones de recuperación de las sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, así como a la difusión y al intercambio de información. El Protocolo prevé asimismo medidas operativas que las Partes deberán tomar en caso de contaminación causada por buques (medidas de evaluación, de eliminación/reducción y de información) y las medidas de emergencia que deberán adoptarse a bordo de los buques, en las instalaciones en los puertos y ante los puertos (en particular, la disponibilidad y el cumplimiento de los planes de emergencia).

El Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre tiene como principal objetivo luchar contra la contaminación de la zona del Mar Mediterráneo causada por descargas de ríos, emisarios, canales u otros cursos de agua, o procedente de cualesquiera otras fuentes o actividades situadas en el territorio de los Estados parte. El Protocolo enumera las sustancias cuyo vertido se prohíbe y los elementos que han de tenerse en cuenta para eliminar la contaminación derivada de las mismas. Asimismo, enumera las sustancias cuyo vertido está sujeto a la expedición de una autorización por las autoridades nacionales competentes. Dicha autorización debe tener en cuenta, en particular, las características y la composición del desecho, las características de los componentes de los desechos con respecto a su nocividad, las características del lugar de descarga y del medio marino receptor, la disponibilidad de tecnologías relacionadas con los desechos y la posible perturbación de los ecosistemas marinos y de los usos del agua del mar. El Protocolo prevé además una cooperación en materia de investigación e información, así como la adopción de programas, medidas y normas adecuadas para la reducción o la eliminación de las sustancias de que se trata.

El objetivo del Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica del Mediterráneo es salvaguardar los recursos naturales comunes de la región mediterránea, el patrimonio genético y determinados lugares, mediante la creación de un conjunto de zonas especialmente preservadas. El nuevo Protocolo establece, en particular, una distinción entre las zonas especialmente protegidas (que ya estaban previstas en el Protocolo inicial) y las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo. El Protocolo establece la elaboración por las Partes de orientaciones para la creación y gestión de zonas protegidas y enumera varias medidas adecuadas que las Partes deberán adoptar para garantizar la protección de las zonas determinadas, entre las que cabe

mencionar: la prohibición de verter o descargar desechos, la reglamentación del paso de buques, la reglamentación de la introducción de especies exóticas o modificadas genéticamente y cualquier otra medida encaminada a salvaguardar los procesos ecológicos y biológicos y los paisajes. Por otra parte, introduce medidas, nacionales o concertadas, que las Partes deberán adoptar para proteger y conservar las especies animales y vegetales en el conjunto de la zona del Mar Mediterráneo. El Protocolo prevé, además, exenciones concedidas por las actividades tradicionales de sus poblaciones locales, siempre que no pongan en peligro el mantenimiento de los ecosistemas protegidos ni los procesos biológicos que contribuyen a su mantenimiento, ni provoquen la extinción o una disminución sensible del número total de las especies o poblaciones animales o vegetales incluidas en los ecosistemas protegidos. Los anexos del nuevo Protocolo incluyen una lista de los nuevos criterios comunes que las Partes han de respetar para elegir las zonas marítimas y costeras que pueden ser protegidas por el régimen de las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo. Los anexos establecen asimismo una lista de las especies amenazadas o en peligro y una lista de las especies cuya explotación está regulada.

El Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y su subsuelo, de 14 de octubre de 1994 tiene como objetivo la protección de la plataforma continental de la Zona del Mar Mediterráneo así como las aguas interiores, comprendido el fondo del mar y su subsuelo. En cumplimiento de este objetivo las Partes deben adoptar, individualmente o por medio de una cooperación bilateral o multilateral, todas las medidas adecuadas para evitar, reducir, combatir y controlar la contaminación en la zona del protocolo resultante de actividades, velando, entre otras cosas, por que se utilicen para este fin las mejores técnicas disponibles, económicamente eficaces y económicamente adecuadas. Las Partes, por lo tanto, deben velar por que se adopten todas las medidas necesarias para que las actividades que se realizan en estas zonas no causen contaminación.

El Protocolo sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación en el Mediterráneo de 1 de octubre de 1996 obliga a las Partes a evitar, reducir y eliminar la contaminación de la zona Mediterránea que puedan causar los movimientos transfronterizos y la eliminación de desechos peligrosos. Para ello las Partes deben tomar las medidas adecuadas para reducir al mínimo y, siempre que sea posible, eliminar la generación de desechos peligrosos. También deben tomar todas las medidas adecuadas para reducir al mínimo el movimiento

transfronterizo de desechos peligrosos y, de ser posible, eliminar ese movimiento en el Mediterráneo.

El Convenio de Barcelona y sus Protocolos diseñan un régimen jurídico regional de protección del Mar Mediterráneo que se integra en el marco convencional general de protección del medio marino, conformado por disposiciones contenidas tanto en la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, como en los instrumentos sectoriales dedicados a la regulación de fuentes y formas específicas de contaminación, que son también de aplicación en la región mediterránea en tanto que sus Estados ribereños participan en los mismos. Este régimen se construye así a partir de la consideración del contenido de estas normas convencionales de ámbito universal, con un objeto y fin esencialmente coincidente con las mismas, aunque limitado a la protección de un medio marino geográficamente determinado, el Mar Mediterráneo, a través de disposiciones especialmente adaptadas a sus peculiares características y generalmente más estrictas que las contenidas en las normas universales⁶⁴.

El régimen jurídico regional de protección del Mar Mediterráneo tiene como principales objetivos: tratar de eliminar la contaminación en la zona del mar Mediterráneo; alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible; proteger el medio ambiente y contribuir al desarrollo sostenible; promover la gestión integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta la protección de zonas de interés ecológico o paisajístico y la utilización racional de los recursos naturales; aplicar el Convenio y los Protocolos; formular y adoptar Protocolos en los que se prescriban medidas, procedimientos y normas convenidos para la aplicación del Convenio; promover en los órganos internacionales que consideren competentes las medidas relativas a la aplicación de programas de desarrollo sostenible y la protección, conservación y rehabilitación del medio ambiente y de los recursos naturales de la zona del mar Mediterráneo.

Las Partes Contratantes se comprometen a tomar medidas contra la contaminación causada por: vertidos efectuados desde buques y aeronaves o incineración en el mar, descargas desde buques, exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, origen terrestre,

⁶⁴ En efecto, el artículo 3.2 del Convenio de Barcelona establece que “Nada en lo dispuesto en el presente Convenio afectará a la codificación y al desarrollo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (...), ni las reivindicaciones ni tesis jurídicas presentes o futuras de cualquier Estado en lo que respecta al derecho del mar y a la naturaleza y al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños y de los Estados de pabellón”. En cambio, en relación con los futuros acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, que las Partes puedan celebrar para la protección del medio marino mediterráneo, establece su superioridad jerárquica al exigir que “esos acuerdos sean compatibles con el presente Convenio y están en conformidad con el Derecho internacional” (artículo 3.3).

situaciones de emergencia. Así como para la conservación de la diversidad biológica, para la vigilancia de la contaminación, para la cooperación científica y tecnológica, para aplicar la legislación ambiental y para facilitar el acceso a la información y la participación al público.

Las obligaciones generales representan el compromiso de las Partes de adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir, reducir, combatir y eliminar, en la mayor medida de lo posible, la contaminación de la Zona del Mar Mediterráneo y para proteger y mejorar el medio marino en esa Zona con el fin de contribuir a su desarrollo sostenible. Con este fin, las Partes se comprometen a aplicar los nuevos principios y orientaciones consagradas en la Conferencia de Río de 1992⁶⁵, en particular, el principio de cautela (o precaución), el principio “quien contamina, paga” y la evaluación de impacto ambiental, así como promover la ordenación integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta la protección de las zonas de interés ecológico o paisajístico y la utilización racional de los recursos naturales⁶⁶. A tal efecto, las Partes adoptarán programas y medidas que fijen, cuando proceda, plazos para su terminación, utilizando las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales, cooperarán en la adopción de los Protocolos necesarios para la aplicación del Convenio y promoverán la adopción de medidas pertinentes en los organismos internacionales competentes.

Las medidas de aplicación se concretan en el compromiso de las Partes a adoptar las medidas adecuadas para aplicar el Plan de Acción para el Mediterráneo teniendo plenamente en cuenta las recomendaciones de la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible establecida en el marco del Plan de Acción para el Mediterráneo. Las obligaciones establecidas se aplican a todos los buques, con independencia de la inmunidad soberana de que gozan los buques de Estado y se prevé también que las Partes adopten las iniciativas pertinentes, compatibles con el Derecho internacional y por conducto de las organizaciones internacionales competentes, para impulsar su aplicación por todos los Estados no partes⁶⁷.

El compromiso de prevenir, reducir, combatir y, en la mayor medida posible, eliminar la contaminación se regula en relación con las distintas fuentes de contaminación, es decir, la contaminación causada por operaciones de vertimiento o incineración, la contaminación causada por buques, la contaminación causada por la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo, la contaminación de origen terrestre y la cooperación en casos de

⁶⁵ *Vid.* Preámbulo, párrafo 2.

⁶⁶ *Vid.* artículo 4.3.apartado e).

⁶⁷ *Vid.* artículo 3.4. Esta cláusula está inspirada en el artículo 10 del Tratado Antártico de 1959.

contaminación resultante de situaciones de emergencia⁶⁸ y con las enmiendas de 1995 se añade la referencia a las medidas para la conservación de la diversidad biológica y para la lucha contra la contaminación resultante de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación⁶⁹.

De acuerdo con el artículo 16, las Partes se comprometen, además, a cooperar, tan pronto como sea posible, en la elaboración y adopción de normas y procedimientos apropiados para la determinación de la responsabilidad y de las indemnizaciones por daños y perjuicios resultantes de la contaminación del medio marino en la Zona del Mar Mediterráneo.

B) Estructura institucional

La estructura institucional del Convenio de Barcelona consta de la Conferencia de las Partes, la Secretaría y la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible.

La *Conferencia de las Partes* se regula en el artículo 14 del Convenio cuando prevé que las Partes contratantes celebrarán reuniones ordinarias cada dos años y, cuando lo estimen necesario, reuniones extraordinarias a petición de la Organización o de cualquier Parte Contratante siempre que tal petición sea apoyada al menos por dos Partes contratantes. Las reuniones de las Partes contratantes tendrán como misión velar por la aplicación del Convenio y sus protocolos y en particular proceder a un examen general de los inventarios realizados por las Partes y los organismos internacionales competentes sobre la situación de la contaminación del mar y sus efectos en la Zona del Mar Mediterráneo; examinar los informes presentados por las Partes; adoptar, revisar y enmendar, según proceda, los anexos del presente Convenio y de los protocolos; formular recomendaciones sobre la adopción de protocolos adicionales o enmiendas al Convenio o a los protocolos; crear grupos de trabajo que puedan ser necesarios para examinar cualquier materia relacionada con el Convenio y sus protocolos y anexos; y examinar y aplicar cualquier medida adicional que pueda ser necesaria para el logro de los objetivos del Convenio y sus protocolos.

Las funciones de *secretaría* las realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente a través de la Dependencia de Coordinación de Atenas. En concreto, convoca y prepara las reuniones de las Partes y las Conferencias de las Partes; enviar a las Partes las notificaciones, los informes y otros datos recibidos; examina las peticiones de datos y la información provenientes de las

⁶⁸ Vid. artículo 5 a 9.

⁶⁹ Vid. artículos 10 y 11.

Partes y consultar con ellas sobre cuestiones relativas al Convenio, a los protocolos y a los anexos; desempeña las funciones que le atribuyan los protocolos del Convenio; desempeña cualesquiera otras funciones que puedan atribuirle las Partes Contratantes; y mantiene la coordinación que necesaria con los organismos internacionales que las Partes Contratantes consideren competentes y, en particular, adopta cualquier medida administrativa que pueda ser necesaria para el desarrollo eficaz de las funciones de secretaría.

La *Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible* (CMDS) se creó después de la Conferencia Ministerial de Túnez (noviembre de 1994) y del apoyo recibido en la IX Reunión de Barcelona de junio de 1995, en la que se adoptó la llamada Agenda MED 21, documento que pretende desarrollar los acuerdos de la Agenda 21 de la Conferencia de Río de 1992 adaptada al Mediterráneo, aunque carece de concreciones y no establece un calendario de cumplimiento. Lo más importante es que se acordó crear una Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible (CMDS), como organismo vinculado al PAM pero con amplio margen de autonomía. La originalidad de este organismo radica en que todos sus miembros están situados al mismo nivel y sobre todo en que está compuesto por los representantes de los Estados, de las ONG, de las administraciones locales y de las entidades socioeconómicas. En la reunión de Montpellier (1996) se adoptó el reglamento de funcionamiento y en diciembre de 1996 se celebró la primera reunión de la CMDS en Rabat (Marruecos). La composición inicial de la CMDS es de: 21 miembros gubernamentales, 5 ONG, 5 administraciones locales y 5 entidades socioeconómicas⁷⁰.

C) Mecanismos de control

El Convenio de Barcelona contempla una serie de disposiciones dirigidas a favorecer su efectiva aplicación: la vigilancia, la transmisión de informes sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio y la elaboración de procedimientos que permitan velar por su aplicación. Las obligaciones previstas en

⁷⁰ En la composición del primer Comité Ejecutivo de la CMDS entró una ONG a ocupar el puesto de Relator, que correspondió a EcoMediterrania, miembro de MED Forum. Las otras ONG iniciales fueron WWF, MIO, APNEK y FIS. En la primera reunión se fijaron los temas prioritarios para 1997: la demanda de agua y la gestión integrada de las zonas costeras, dos temas que habían sido fijados como prioritarios en el IV Forum Ambiental del Mediterráneo celebrado un día antes de que se iniciara la primera reunión de la CMDS. Se acordaron otros temas prioritarios a medio plazo, siendo los principales: turismo sostenible, información, participación y educación ambiental, indicadores de sostenibilidad. En el primer año de funcionamiento se han cumplido en parte las expectativas. Se han elaborado propuestas sobre los dos temas prioritarios, si bien los gobiernos han sido muy reticentes a las propuestas que venían de la sociedad civil, especialmente de las ONG. Han rechazado avanzar en la elaboración de un Protocolo sobre la gestión integrada del litoral o en la constitución de un Fondo para

el Convenio deben ser aplicadas por los Estados partes mediante la adopción de las medidas legislativas apropiadas, la exigencia de informar y permitir la participación del público, la transmisión de informes periódicos sobre las medidas de aplicación y su eficacia y el control de la aplicación por las Reuniones de las Partes.

La *vigilancia* de la contaminación se regula en el artículo 10 del Convenio. Las Partes contratantes tratarán de establecer, en estrecha colaboración con los organismos internacionales que consideren competentes, programas complementarios o conjuntos de vigilancia de la contaminación en la Zona del Mar Mediterráneo, incluidos, en su caso, programas bilaterales o multilaterales y tratarán de establecer en dicha Zona un sistema de vigilancia de la contaminación. A tales efectos, las Partes contratantes designarán las autoridades encargadas de la vigilancia de la contaminación dentro de las zonas bajo su jurisdicción nacional y participarán, en la medida en que sea factible, en arreglos internacionales para la vigilancia de la contaminación en las zonas situadas fuera de los límites de su jurisdicción nacional. En este sentido, las Partes se comprometen a cooperar en la elaboración, adopción y aplicación de los anexos del Convenio que puedan ser necesarios para establecer procedimientos y normas comunes para la vigilancia de la contaminación.

Las Partes deben *transmitir informes* a la Organización sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio y de los protocolos en los que sean Partes, en la forma y en los plazos establecidos por las reuniones de las Partes.

Los *procedimientos que les permiten velar por la aplicación del Convenio* y sus protocolos se regulan en el artículo 21 del Convenio como compromiso de las Partes a cooperar en su elaboración. Además, de acuerdo con el artículo 16, las Partes se comprometen a cooperar, tan pronto como sea posible, en la elaboración y adopción de normas y procedimientos apropiados para la determinación de la responsabilidad y de las indemnizaciones por daños y perjuicios resultantes de la contaminación del medio marino en la Zona del Mar Mediterráneo.

A pesar de estos mecanismos de control y de ser este régimen un buen instrumento jurídico para incentivar la cooperación ambiental intergubernamental e integrador de otros sectores sociales y económicos mediterráneos, el principal problema es la falta de voluntad política en la aplicación de un conjunto de medidas que podrían significar una mejora considerable para la región mediterránea.

la Protección del Litoral, como fue solicitado durante la IX Reunión de las Partes Contratantes. La

VII. EL RÉGIMEN DE GINEBRA: EL CONVENIO DE GINEBRA SOBRE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA TRANSFRONTERIZA A GRAN DISTANCIA (CLRTAP), DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1979 Y SUS PROTOCOLOS ADICIONALES

A) Caracterización general del régimen

En Europa fue donde primero se consideró la contaminación atmosférica como una de las amenazas a la salud humana y a los ecosistemas. El 1 de agosto de 1975, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, reunida en Helsinki, adoptó el Acta Final, que incluía un capítulo sobre medio ambiente. Los Estados participantes afirmaban su voluntad de cooperar en la lucha contra la contaminación atmosférica, incluido el desplazamiento de los contaminantes atmosféricos a gran distancia y elaborar, mediante la cooperación internacional, un amplio programa de seguimiento y evaluación del transporte a gran distancia de los elementos contaminantes del aire, comenzando por el dióxido de azufre y pasando después a otros contaminantes. El Acta Final de Helsinki preconizaba la inclusión de estos proyectos en la agenda de trabajo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas⁷¹. La Comisión Económica para Europa adoptó en Ginebra el Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (CLRTAP) de 13 de noviembre de 1979, que constituye uno de los primeros grandes instrumentos paneuropeos en materia de medio ambiente y que entró en vigor el 16 de marzo de 1983⁷². Este Convenio multilateral hace posible la cooperación entre los Estados causantes de la contaminación transfronteriza a larga distancia y aquéllos que la soportan, ya que son parte de él la mayor parte de los Estados industrializados de Europa Occidental y Oriental y la Comunidad Europea, así como Canadá y Estados Unidos. Este Convenio establece el objetivo principal de comprometer a las Partes a que se esfuercen en limitar y reducir gradualmente dentro de lo posible la contaminación atmosférica, así como establecer organismos para la obtención de datos y la realización e intercambio de

coordinación de la CMDS corresponde al PAM y la sede se encuentra en Atenas.

⁷¹ Vid. texto del Acta de Helsinki en *Revista de Política Internacional*, nº. 146-148, Madrid, 1976, pp. 267-323.

⁷² BOE de 10 de marzo de 1983 y BOE de 31 de mayo de 1983. Sobre este Convenio, consultar <http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>; ROSENCRANZ, A., "The ECE Convention of 1979 on long-range Transboundary Air Pollution", en *AJIL*, 1981, pp. 975 y ss.; PALLEMAERTS, M., "International Legal Aspects of Long-Range Transboundary Air Pollution", en *Hague Yearbook of International Law*, Dordrecht, 1988, pp. 192; MONRÓS CHANCOSA, A., *La protección de la atmósfera: la regulación internacional*, tesis doctoral inédita, Valencia 1993; CASTILLO DAUDI, M. V., "La protección internacional de la atmósfera. De la contaminación transfronteriza al cambio climático", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz, 1994*, pp. 111-154; JUSTE RUIZ, J., "Protection of the Atmospheric Environment by International Law", en KISS, A. CH., SHELTON, D. (ed.), *Manual of European Environmental Law*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 394-406.

investigaciones sobre esta forma de contaminación, provocada sobre todo por el dióxido de sulfuro y el óxido de nitrógeno expulsados a la atmósfera, que provocan las llamadas “lluvias ácidas”.

El Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia es un convenio marco con escaso contenido normativo. De acuerdo con los fines del Convenio por “contaminación atmosférica” se designa la introducción en la atmósfera por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que ponga en peligro la salud humana, dañe los recursos biológicos y los ecosistemas, deteriore los bienes materiales y afecte o dañe los valores recreativos y otros usos legítimos del medio ambiente. Con la expresión “contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia” se designa la contaminación atmosférica cuya fuente física esté situada totalmente o en parte en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado que produzca efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción nacional de otro Estado a una distancia tal que generalmente no sea posible distinguir las aportaciones de las fuentes individuales o de grupos de fuentes de emisión.

El Convenio de Ginebra no establece formalmente obligaciones para los Estados Parte, sino unos principios fundamentales con un contenido normativo mínimo. Son compromisos genéricos que no conllevan obligaciones específicas, de presente o de futuro, de reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos, ni tampoco del dióxido de azufre. En este sentido, los Estados Parte se esforzarán por limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica a gran distancia (art. 2). También las Partes elaborarán las políticas y estrategias que les sirvan para combatir las descargas de contaminantes atmosféricos. Asimismo, las Partes intercambiarán informaciones y procederán a exámenes generales de sus políticas, sus actividades científicas y las medidas técnicas que tengan por objeto combatir en la medida de lo posible las descargas de contaminantes atmosféricos que puedan tener efectos perjudiciales, y de esta forma reducir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. Se celebrarán consultas, a petición, entre, por una parte, aquella o aquellas Partes contratantes afectadas por la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia o que se hallen expuestas a un riesgo significativo de dicha contaminación y, por la otra, aquella o aquellas Partes Contratantes en cuyo territorio y dentro de cuya jurisdicción se haya originado o pudiera haberse originado una aportación sustancial de contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia por el hecho de que se realicen o proyecten determinadas actividades en dichos territorios. Las Partes también emprenderán actividades

concertadas de investigación y/o de desarrollo no sólo en materias que permitan conocer y comprender mejor los distintos aspectos científicos y técnicos del problema de la contaminación atmosférica sino también en cuanto a evaluación económica, social y ecológica de las medidas a adoptar, así como en otras materias (art. 7). La investigación tiene una importancia decisiva en materia de contaminación transfronteriza, ya que algunos Estados argumentan la falta de pruebas científicas acerca de las causas y los efectos de la contaminación para justificar su falta de acción para abordar este problema.

Las Partes subrayan la necesidad de realizar el “Programa concertado de seguimiento y evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos en Europa” (art. 9). Este Programa, que supone una forma de cooperación más sistemática entre las Partes, es el *European Monitoring and Evaluation Program* (EMEP) que fue establecido en 1977 por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y financiado inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en coordinación con la Organización Meteorológica Mundial (OMM). El objetivo del Programa es la vigilancia continua de los niveles de dióxido de azufre y sustancias afines, no sólo en el aire sino también en el agua, en el suelo y en la vegetación, mediante la utilización de métodos de seguimiento comparables o normalizados y el intercambio de los datos relativos a las emisiones. El EMEP proporciona información diaria de las concentraciones y deposiciones de los contaminantes atmosféricos mediante una red de más de noventa estaciones de control de dióxido de azufre y sustancias afines⁷³.

Aunque el texto del Convenio de Ginebra no preveía la adopción de protocolos adicionales, los Estados Partes han desarrollado y concretado las estipulaciones establecidas originariamente, mediante la elaboración de 8 instrumentos convencionales adicionales: el Protocolo de Ginebra de 28 de septiembre de 1984, el Protocolo de Helsinki de 8 de julio de 1985, el Protocolo de Sofía de 31 de octubre de 1988, el Protocolo de Ginebra de 18 de diciembre de 1991; el Protocolo de Oslo de 14 de junio de 1994; los dos Protocolos de Aarhus de 1998, sobre metales pesados y sobre contaminantes orgánicos persistentes; y el Protocolo de Gotemburgo de 30 de noviembre de 1999⁷⁴.

El Protocolo de Ginebra de 1984 se dirige al establecimiento de un mecanismo encargado de la financiación del Programa concertado de seguimiento y de evaluación del transporte a gran distancia de los contaminantes atmosféricos

⁷³ Estas sustancias son: óxido de nitrógeno, ozono, monóxido de carbono, fluoruro de hidrógeno, plomo, hidrocarburos, partículas en suspensión y partículas sedimentables.

⁷⁴ Ver más información en http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.htm.

en Europa (denominado a continuación EMEP)⁷⁵. Actualmente, se compone de 41 Partes y se trata de un instrumento para la distribución de los costes derivados del Programa de Observación, el cual constituye el pilar principal de la revisión y evaluación de la contaminación atmosférica más importante en Europa en relación con los acuerdos de reducción de emisiones. EMEP tiene tres componentes: una recopilación de datos de SO₂, NO_x, VOCs y de otros contaminantes atmosféricos; la medición de la calidad atmosférica y de las precipitaciones; y el modelaje de la dispersión atmosférica. Actualmente existen alrededor de 100 estaciones de observación en 24 de los países participantes en este Programa.

El Protocolo de Helsinki, de 8 de julio de 1985, relativo a la reducción de las emisiones de dióxido de azufre o de sus flujos transfronterizos al menos en un 30%, fue adoptado por la tercera reunión del Órgano Ejecutivo, celebrada en Helsinki y entró en vigor el 2 de septiembre de 1987⁷⁶. Las Partes en este Protocolo de Helsinki se comprometen a reducir sus emisiones anuales de dióxido de azufre o sus flujos transfronterizos, al menos un 30% antes del año 1993, tomando como referencia para el cálculo de las reducciones el nivel de emisiones de 1980 (art. 2). Las Partes reconocen la necesidad de llevar a cabo mayores reducciones cuando las condiciones ambientales así lo requieran (art. 3). Para dar efecto a lo dispuesto en el Convenio, las Partes deben elaborar sin demora injustificada programas, políticas y estrategias nacionales que les sirvan para reducir las emisiones de dióxido de azufre o sus flujos transfronterizos, en los porcentajes y en los plazos fijados por el Protocolo (art. 6). Las Partes deberán informar anualmente al Órgano Ejecutivo del Convenio de Ginebra de sus emisiones nacionales de dióxido de azufre, así como de las bases sobre las que tales emisiones han sido calculadas (art. 4).

El Protocolo de Sofía, de 31 de octubre de 1988, relativo a la lucha contra las emisiones de óxido de nitrógeno o sus flujos transfronterizos, fue adoptado por la sexta reunión del Órgano Ejecutivo y entró en vigor el 14 de febrero de 1991⁷⁷. Las Partes en el Protocolo se comprometen, en cuanto sea posible, a tomar medidas eficaces para contener o reducir sus emisiones anuales nacionales de óxido de nitrógeno o sus flujos transfronterizos⁷⁸, a fin de que los mismos, el 31 de diciembre de 1994 a lo más tardar, no sean superiores a sus emisiones anuales nacionales de óxidos de nitrógeno o a los flujos transfronterizos de dichas

⁷⁵ En vigor desde el 28 de enero de 1988, *vid.* BOE, de 18 de febrero de 1988.

⁷⁶ RD 1800/1995, BOE, de 8 de diciembre de 1995 y OM de 26 de diciembre de 1995, BOE, de 30 de diciembre de 1995.

⁷⁷ BOE, de 13 de marzo de 1991, modificaciones a su anexo técnico en BOE de 12 y 23 de septiembre de 1995, texto revisado del anexo técnico en BOE, de 27 de febrero de 1996.

emisiones durante el año 1987 (art. 1.1)⁷⁹. Además, dos años como máximo después de la entrada en vigor del Protocolo las Partes se comprometen a aplicar normas nacionales de emisión para las fuentes fijas de emisión más importantes (art. 2.2.a)⁸⁰, así como las fuentes móviles nuevas (art. 2.2.b)⁸¹ y a adoptar medidas anticontaminantes para las grandes fuentes fijas existentes (art. 2.2.c)⁸². Asimismo, el Protocolo de Sofía dispone que las Partes actuarán de modo que el carburante sin plomo esté disponible, lo antes posible y a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Protocolo, por lo menos a lo largo de los grandes itinerarios del tránsito internacional, para facilitar la circulación de vehículos equipados con convertidores catalíticos (art. 4). Las Partes deben informar anualmente al Órgano Ejecutivo de los programas, políticas y estrategias nacionales de ejecución de las obligaciones que se derivan del Protocolo (art. 7 y 8).

El Protocolo de Ginebra de 18 de diciembre de 1991 relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos se adoptó en la novena reunión del Órgano Ejecutivo y entró en vigor el 29 de septiembre de 1997⁸³. Las Partes en el Protocolo de Ginebra se comprometen a controlar y a reducir las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles con el fin de reducir sus flujos transfronterizos y los flujos de productos oxidantes fotoquímicos que resultan de aquéllos, para proteger la salud y el medio ambiente de sus efectos nocivos (art. 2.1). A tal efecto, las Partes se obligan a reducir las emisiones de COV o sus flujos transfronterizos al menos un 30% antes de 1999, tomando como referencia las emisiones de 1988 o cualquier año del período 1984-1990, a elección de cada Parte (art. 2.2). Sin embargo, el Protocolo no establece obligaciones uniformes para todas las Partes sino que cada una de ellas, en el momento de firmar el Protocolo o de adherirse a él, especifica las modalidades de los compromisos que asume en función de sus emisiones de tales

⁷⁸ Las técnicas de reducción de emisiones de NOX se centran en ciertas modificaciones de la combustión o de la operación y en el tratamiento de los gases de combustión (*vid.* anexo técnico).

⁷⁹ O cualquier otro año anterior que se especifique en el momento de la firma del Protocolo o de la adhesión al mismo, a condición, además de que en lo que respecta a una Parte cualquiera, que especifique cualquier año anterior, sus flujos transfronterizos nacionales o sus emisiones nacionales de óxidos de nitrógeno durante el período del 1 de enero de 1987 al 1 de enero de 1996, no sobrepasen su media anual de flujos transfronterizos o de emisiones nacionales durante el año civil de 1987 (art. 1.1).

⁸⁰ El Anexo técnico, que tiene carácter de recomendación (art. 10), indica que las grandes categorías de fuentes fijas de emisión de NOX pueden ser: instalaciones de combustión, los hornos industriales (por ejemplo, fábricas de cemento), los motores fijos (turbinas a gas y motores de combustión interna) y otras operaciones como, por ejemplo, la producción de ácido nítrico.

⁸¹ Es decir, los vehículos a motor o cualquier otra fuente móvil (art. 1.12).

⁸² Es decir, cualquier otra fuente fija existente cuya aportación térmica sea como mínimo de 100 MW (art. 1.8).

sustancias y de que su territorio se encuentre incluido en una “Zona de Gestión del Ozono Troposférico” (art. 2). El Protocolo también establece un calendario de complejas actuaciones detalladas que las Partes deben desarrollar en relación con las distintas fuentes de emisión de los compuestos orgánicos volátiles. El Protocolo recuerda a las Partes sus obligaciones de reducir las emisiones de gases nocivos a fin de prevenir la disminución de la capa de ozono y el cambio climático (art. 3.1).

El Protocolo de Oslo, de 14 de junio de 1994, relativo a la reducción adicional de las emisiones de dióxido de azufre, reguladas por el Protocolo de Helsinki de 8 julio de 1985, fue adoptado por una reunión especial del Órgano Ejecutivo celebrada en Oslo el 13 y 14 de junio de 1994 y entró en vigor el 5 de agosto de 1998⁸⁴. Cada Estado Parte se compromete a reducir y a controlar sus emisiones de dióxido de azufre según su capacidad y de acuerdo con unos niveles máximos de emisión individual que fija el Protocolo especialmente para cada Parte y que oscila entre un 30 y un 87%, tomando como referencia el nivel de emisiones de 1980 (art. 2). Asimismo, las Partes deben informar al Órgano Ejecutivo del cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud del Protocolo (art. 5). Para tal fin, el Protocolo crea un Comité especial encargado del control de su aplicación (art. 7).

En junio de 1998, se aprobó un nuevo protocolo, el Protocolo sobre metales pesados (cadmio, plomo y mercurio)⁸⁵, que ha sido ratificado por 27 países y entró en vigor el 29 de diciembre de 2003⁸⁶. Los metales pesados tienen una gran influencia en el medio ambiente global ya que viajan a través de los océanos y se encuentran en los productos del mar, que son una fuente importante de proteínas para las poblaciones en las áreas costeras y en las regiones árticas. Por este motivo, el objetivo del Protocolo es controlar las emisiones provocadas por las actividades antropogénicas, sujetas a transporte aéreo transfronterizo a gran distancia y que probablemente tienen importantes efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente. El Protocolo impone una reducción de las emisiones anuales totales a la atmósfera de cadmio, plomo y mercurio, identificadas como dañinas

⁸³ BOE, de 19 de septiembre de 1997. Por compuestos orgánicos volátiles (COV) se entienden todos los compuestos orgánicos artificiales distintos del metano, que pueden producir oxidantes fotoquímicos por reacción con el dióxido de azufre, por la acción del Sol (art. 1.9).

⁸⁴ BOE, de 24 de junio de 1998.

⁸⁵ *ILM*, 1998; 505.

⁸⁶ España, aún no ha ratificado este Protocolo, que firmó un día después de que lo hicieran 35 países y la Unión Europea. Coincidiendo con la entrada en vigor de este Protocolo, los miembros de la Unión Europea están considerando el añadir nuevos contaminantes orgánicos persistentes a la lista de compuestos prohibidos o restringidos bajo el Protocolo sobre Compuestos Orgánicos Persistentes, firmado al mismo tiempo que el anterior y que ya entró en vigor en octubre, junto al Convenio de

para la salud humana, a niveles inferiores a los de 1990 (o un año alternativo entre 1985-1995), así como la aplicación de medidas de control. Las medidas previstas en el Protocolo contribuyen a la consecución de los objetivos de política ambiental de los Estados Parte, así como la disminución de emisiones de las fuentes industriales (siderurgia, industria del acero, industria de metales no féreos), de los procesos de combustión (generación de energía y transporte) así como de la incineración y propone valores límite rigurosos para las emisiones de fuentes estacionarias y sugiere las mejores técnicas disponibles.

En 1998 también se adoptó el Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes (POPs) y en vigor desde el 23 de octubre de 2003. Actualmente, son 28 las Partes en este Protocolo. El objetivo se centra en la eliminación de cualquier vertido, emisión y pérdidas de 16 sustancias listadas en función de grado de riesgo. Entre ellas, se encuentran 11 pesticidas, dos sustancias químicas industriales y tres productos contaminantes. El Protocolo prescribe la producción y uso de determinados productos (aldrin, chlordane, chlordecone, dieldrin, endrin, hexabromobiphenyl, mirex y toxaphene). Otros están listados para ser eliminados a largo plazo como el DDT, el heptacloro, el hexaclorobenzeno y los PCBs. Finalmente, el Protocolo restringe severamente el uso de DDT, HCH y de PCBs. El Protocolo incluye disposiciones relativas a los residuos de productos que deben ser prescritos. Asimismo, obliga a las Partes a reducir sus emisiones de dioxinas, furanos, PAHs y HCB por debajo de sus niveles en 1990 (o alternativamente entre los años 1985 y 1995). En relación con la incineración municipal, los residuos peligrosos y sanitarios se establecen valores límites específicos.

Por último, el Órgano Ejecutivo del Convenio de 1979 aprobó el Protocolo de Gotemburgo para luchar contra la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, de 30 de noviembre de 1999⁸⁷. Este Protocolo se dirige a controlar y reducir las emisiones de azufre, óxidos de nitrógeno, de amoníaco y de compuestos orgánicos volátiles causadas por las actividades antropogénicas y que pueden producir efectos nocivos sobre la salud, los ecosistemas naturales, los materiales y los cultivos debido a la acidificación, eutrofización o la formación de ozono troposférico como consecuencia de la transmisión atmosférica transfronteriza a larga distancia⁸⁸. Este Protocolo fija los límites de emisión

Estocolmo, firmado el 23 de mayo de 2001, representa un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación de medidas internacionales respecto a esos contaminantes.

⁸⁷ BOE, 12 de abril de 2005. El Protocolo entró en vigor de forma general el 17 de mayo de 2005, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Protocolo.

⁸⁸ Para las Partes situadas en la zona geográfica de las actividades del EMEP y Canadá no sobrepasar las cargas críticas de acidez que se presentan en el Anexo 1; para las Partes situadas en la zona

máximos permitidos para cada Parte y para los cuatro contaminantes precursores causantes de la acidificación, la eutrofización o el ozono troposférico: dióxido sulfúrico, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco. Estos límites aplicables a todo tipo de fuentes de emisión, ya sean móviles o fijas, y combustibles deben cumplirse en 2010. Desde el Protocolo se asume que estas sustancias se han asociado a efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente, y que el metano y el monóxido de carbono que emiten las actividades humanas contribuyen, en presencia de los óxidos de nitrógeno y de los compuestos orgánicos volátiles, a la formación de ozono troposférico. Y dado que las cargas críticas de acidificación, las cargas críticas de nitrógeno nutriente y los niveles críticos de ozono para la salud humana y la vegetación se siguen rebasando en muchas zonas del territorio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, acordaron establecer nuevos techos de emisiones para estos gases con el fin de evitar o reducir el transporte y efecto de los mismos a otros territorios⁸⁹. Asimismo, se establece un código de buenas prácticas agrarias para combatir las emisiones de amoníaco procedentes de fuentes agrarias y un método de gestión de disolventes y también se establece la necesidad de intercambiar, obtener, mantener, difundir y facilitar el acceso a la información. En este Protocolo es fundamental establecer condiciones favorables que faciliten el intercambio de información y tecnología con el objetivo de reducir las emisiones de azufre, óxidos de nitrógeno, amoníaco y compuestos orgánicos volátiles. Para promover dichas actividades cada una de las Parte se comprometió a crear condiciones favorables que faciliten la cooperación y los contactos entre organizaciones y personas físicas apropiadas de los sectores público y privado, que sean capaces de proporcionar tecnología, servicios de diseño e ingeniería, equipos o financiación.

Los Estados Parte se obligan asimismo a recopilar y a mantener información sobre: los niveles reales de las emisiones de azufre, compuestos del nitrógeno y

geográfica de las actividades del EMEP, las cargas críticas de nitrógeno nutritivo que se presentan en el Anexo 1. En el caso del ozono: para las Partes situadas en la zona geográfica de las actividades del EMEP, los niveles críticos de ozono que se indican en el Anexo 1; para Canadá, el estándar pancanadiense para el ozono y para los Estados Unidos de América, la norma nacional de calidad del aire ambiente para el ozono.

⁸⁹ En el Anexo del Protocolo se establecen los siguientes límites de emisión para España. Respecto a los límites máximos de azufre (miles de toneladas anuales de SO₂): en 1980- 2959 (miles de toneladas anuales); en 1990 – 2182 (miles de toneladas anuales); para el 2010 – 774 (miles de toneladas anuales), lo que supone una reducción del 65% con respecto a 1990. Los límites máximos de emisión de óxidos de nitrógeno (miles de toneladas anuales de NO₂): en 1990-1,113 (miles de toneladas anuales); para el 2010 –847 (miles de toneladas anuales), lo cual supone una reducción del 24% con respecto a 1990. Los límites máximos de emisión de amoníaco (miles de toneladas anuales de NH₃): en 1990-351 (miles de toneladas anuales); para 2010 –353 (miles de toneladas anuales), lo cual supone una posibilidad de aumento en un 1% con respecto a 1990. Y los límites máximos de emisión de compuestos volátiles orgánicos (miles de toneladas anuales de COV): en 1990-1094 (miles de toneladas anuales); y para el 2010 -669(miles de toneladas anuales), lo cual supone una reducción del 39% con respecto a 1990.

compuestos orgánicos volátiles, así como de las concentraciones ambientales y depósitos de estos compuestos y del ozono, teniendo en cuenta, en el caso de las Partes ubicadas dentro del ámbito geográfico del EMEP, el plan de trabajo del EMEP; y los efectos de las concentraciones ambientales y de los depósitos de azufre, compuestos orgánicos volátiles y ozono para la salud humana, los ecosistemas terrestres y acuáticos y los materiales. Cada una de las Partes se obliga a promover, en consonancia con sus leyes, reglamentos y prácticas, el suministro de información al público en general sobre: las emisiones nacionales de azufre, óxidos de nitrógeno, amoníaco y compuestos orgánicos volátiles y los progresos realizados en el cumplimiento de los límites máximos de emisión nacionales y demás obligaciones adquiridas; los depósitos y concentraciones de los contaminantes pertinentes y, en su caso, en relación con las cargas y los niveles críticos mencionados en el artículo 2 del Protocolo; los niveles de ozono troposférico; y las estrategias y medidas aplicadas o pendientes de aplicación para reducir los problemas de contaminación. Además podrán incluir información al público con miras a incentivar la reducción de emisiones, es decir, se aconseja que se difunda información sobre: los combustibles menos contaminantes, las energías renovables y la eficiencia energética, incluido su uso en el transporte; los compuestos orgánicos volátiles en los productos, incluido el etiquetado; las opciones disponibles para la gestión de los residuos que contienen compuestos orgánicos volátiles y que son generados por el público; las buenas prácticas agrarias para reducir las emisiones de amoníaco; los efectos para la salud y el medio ambiente asociados con los contaminantes a que se refiere el Protocolo; y las medidas que pueden adoptar las personas físicas y las industrias para contribuir a reducir las emisiones de los contaminantes a que se refiere el Protocolo.

B) Estructura institucional

En el plano institucional, el Convenio establece un Órgano ejecutivo, una Secretaría y el Comité de Aplicación.

El *Órgano ejecutivo* del Convenio está compuesto por representantes de las Partes Contratantes que pertenecen al grupo de los Asesores de los Gobiernos de los países de la Comisión Económica para Europa para problemas del medio ambiente. Este órgano es el encargado de vigilar el cumplimiento del Convenio y de preparar los estudios y la documentación necesarios para su desarrollo, así como de ejercer cualesquiera otras funciones que pudieran ser necesarias en virtud de las disposiciones de la Convenio (art. 10).

Las funciones de la *Secretaría* del Convenio son asumidas por el Secretario ejecutivo de la Comisión Económica para Europa (art. 11) y son: la convocatoria y preparación de las reuniones del Órgano ejecutivo, la transmisión a las Partes Contratantes de los informes y otras informaciones recibidas en la aplicación de las disposiciones del presente Convenio y cualesquiera otras funciones que pudieran confiarle el Órgano de Ejecutivo.

También un *Comité de Aplicación* se establece en el ámbito de los mecanismos de control previstos en el Protocolo de Oslo de 1994, el Protocolo de 1998 sobre metales pesados, el Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes (POPs) también de 1998 y el Protocolo de Gotemburgo para luchar contra la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, de 30 de noviembre de 1999. Este Comité tiene la misión de revisar regularmente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las Partes en el ámbito de estos Protocolos. El Comité de Aplicación, en estos casos, se estableció mediante la decisión 1997/2 del Órgano ejecutivo en su decimoquinta sesión.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control previstos en este régimen son: el EMEP (*European Monitoring and Evaluation Program*), la transmisión de información y la elaboración de informes y el mecanismo de cumplimiento.

En la Convención, el mecanismo de control es el *EMEP*. De acuerdo con el artículo 9 de la Convención, la primera etapa de desarrollo desprograma se basará en el seguimiento continuo del dióxido de azufre y de sustancias afines. Mediante este Programa se utilizarán métodos de seguimiento comparable o normalizado en el marco de programas tanto nacionales como internacionales. El establecimiento de estaciones de seguimiento continuo y la recogida de datos se someterán a la jurisdicción de los países en que se hallen situadas dichas estaciones. EMEP pretende establecer un marco de programa concertado de seguimiento continuo del medio ambiente que esté basado en los programas nacionales, supraregionales y regionales y otros programas internacionales actuales y futuros y que los tengan en cuenta. También contempla la necesidad de intercambiar datos sobre las emisiones, según una periodicidad que se convenga, de los contaminantes atmosféricos combinados (comenzando por el dióxido de azufre) procedentes de cuadrículas territoriales de dimensiones convenidas, o sobre flujos de contaminantes atmosféricos convenidos (comenzando por el dióxido de azufre), traspasen las fronteras de los Estados, a distancias y con una periodicidad convenidas. Así como el método, incluido el modelo, empleado para determinar la

existencia del transporte de contaminantes atmosféricos según las emisiones por cuadrícula territorial, quedarán disponibles y se revisarán periódicamente con el fin de mejorarlos.

En este ámbito resulta importante el intercambio y la actualización periódica de los datos nacionales sobre las emisiones totales de contaminantes atmosféricos convenidos, comenzando por el dióxido de azufre, así como la necesidad de proporcionar datos meteorológicos y físico-químicos relativos a los fenómenos ocurridos durante el transporte y de asegurar un seguimiento continuo de los compuestos químicos en otros medios como el agua, el suelo y la vegetación, y de llevar a cabo un programa de seguimiento análogo para registrar los efectos sobre la salud y el medio ambiente. En este sentido, reviste especial interés ampliar las redes nacionales del EMEP para que resulten eficaces a los fines de seguimiento y control.

La *transmisión de información y elaboración de informes periódicos* se prevé en el artículo 4 del Protocolo de Helsinki, de 8 de julio de 1985 cuando se refiere a la elaboración de informes relativos a los niveles nacionales de emisiones de azufre o el artículo 8 del Protocolo de Sofía, de 31 de octubre de 1988 en relación a la realización de informes anuales sobre: los niveles de emisiones nacionales de óxidos de nitrógeno, el progreso en la aplicación de los estándares de emisiones nacionales, el progreso en la introducción de medidas de control de la contaminación, el progreso realizado en relación a el fuel sin plomo y medidas adoptadas para facilitar el intercambio de tecnología. Asimismo, el artículo 8 del Protocolo de Ginebra de 18 de diciembre de 1991 en relación a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos. El Protocolo de Oslo de 1994, en su artículo 5, también regula la presentación de informes al Órgano Ejecutivo, a través del Secretario Ejecutivo de la Comisión en relación con la aplicación de estrategias nacionales, políticas y programas, así como en relación a los niveles anuales de emisiones nacionales de azufre y de la aplicación de otras obligaciones reguladas en el Protocolo. También el artículo 7 del Protocolo de 1998 sobre metales pesados prescribe la necesidad de que las Partes informen sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Protocolo, inclusive la información relativa a los niveles de emisiones de metales pesados listados en su anexo I. Asimismo, el artículo 9 del Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes (POPs) de 1998 se refiere a la presentación de informes relativos a la aplicación del Protocolo y del nivel de emisiones de contaminantes orgánicos persistentes. Finalmente, el Protocolo de Gotemburgo para luchar contra la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera,

de 30 de noviembre de 1999, en su artículo 7 prevé la presentación de informes con información relativa a la aplicación del Protocolo y los niveles anuales de emisiones de azufre, óxido nítrico, amoníaco y de componentes orgánicos volátiles en relación con el año 1990, información sobre las emisiones futuras y los planes de reducción de emisiones, sobre cualquier medida excepcional que justifiquen un nivel más elevado de emisiones de estos componentes, sobre las concentraciones y vertidos de componentes de azufre y nitrógeno y de concentraciones de componentes orgánicos volátiles y de ozono, así como de los cálculos de reducción de las emisiones de nitrógeno, azufre y óxidos y toda información relevante sobre el transporte a gran distancia del ozono y sus precursores.

El *mecanismo de cumplimiento* se regula en el artículo 7 del Protocolo de Oslo de 1994 con el fin de revisar la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones del Protocolo por las Partes. El Comité de Aplicación informará al Órgano de ejecutivo y podrá realizar recomendaciones, si así lo estima apropiado. Las Partes teniendo en cuenta el informe y las recomendaciones del Comité de Aplicación podrán requerir el cumplimiento del Protocolo, así como la adopción de medidas asistenciales para promover el cumplimiento. El artículo 9 del Protocolo de 1998 sobre metales pesados, el artículo 11 del Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes (POPs) de 1998 y el artículo 9 del Protocolo de Gotemburgo para luchar contra la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, de 30 de noviembre de 1999 prevén también este mecanismo de control como instrumento para revisar regularmente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las Partes en el ámbito de este Protocolo. El Comité de Aplicación, en este caso, se estableció mediante la decisión 1997/2 del Órgano ejecutivo en su decimoquinta sesión.

D) Mecanismos asistenciales

En los Protocolos a la Convención de Ginebra de 1979 se prevén los siguientes mecanismos asistenciales del cumplimiento: el intercambio de información y tecnología, la concienciación pública y adopción de estrategias, políticas, programas, medidas e información.

El primer mecanismo asistencial, el *intercambio de tecnología, de técnicas y de informaciones*, incluye aquéllas medidas que supongan un incremento de la eficiencia energética, como el uso de energía renovable y los combustibles pobres en azufre, o de la reducción de emisiones de óxido de nitrógeno, amoníaco y de componentes orgánicos volátiles con el fin de reducir las emisiones mediante la

promoción del intercambio de tecnología disponible, los contactos directos y la cooperación industrial, el intercambio de informaciones y experiencias y proporcionar asistencia técnica. En este sentido, las Partes deben crear las condiciones favorables para facilitar los contactos y la cooperación entre organizaciones y personas que puedan aportar tecnología o financiación. Así por ejemplo, el artículo 3 del Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes (POPs) de 1998 o el artículo 4 del Protocolo de Goteburgo.

La *concienciación pública* debe ser fomentada por las Partes en este régimen mediante leyes, reglamentaciones y prácticas, promocionando el acceso público a la información, incluyendo aquella relativa a las emisiones anuales de azufre, óxido de nitrógeno, amoníaco y componentes orgánicos volátiles, los vertidos y concentraciones de estas emisiones, los niveles de ozono troposférico y las estrategias y medidas adoptadas para reducir los problemas de contaminación atmosférica. Asimismo las Partes pueden facilitar al público, con el objetivo de reducir las emisiones, la siguiente información relativa a: los combustibles menos contaminantes, energías renovables y eficiencia energética, incluyendo su uso en el transporte; los componentes volátiles orgánicos en los productos y su etiquetaje; la gestión de los residuos generados por el público y que contengan componentes volátiles orgánicos; buenas prácticas agrícolas para reducir las emisiones de amoníaco; los efectos ambientales y de salud asociados a los contaminantes y los posibles medidas a adoptar por particulares e industrias para reducir las emisiones de contaminantes.

La *adopción de estrategias, políticas, programas, medidas e información* también se contempla en los Protocolos como una medida asistencial del cumplimiento con el fin de controlar y reducir las emisiones nacionales a través de la adopción de: medidas para incrementar la eficiencia energética y el uso de energías renovables, medidas para reducir el uso de combustibles contaminantes; medidas para introducir y desarrollar sistemas de transporte menos contaminante; medidas para motivar la aplicación de programas de reducción de emisiones, incluyendo programas voluntarios y el uso de instrumentos económicos, entre otras posibles medidas.

VIII. EL RÉGIMEN DE BASILEA: EL CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN, DE 1989 Y SU PROTOCOLO DE 1999

A) Caracterización general del régimen

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo 1989⁹⁰ se dirige a proteger, mediante un estricto control, la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos que pueden derivarse de la generación y el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos. Se parte de la idea que los desechos peligrosos y otros desechos y sus movimientos transfronterizos pueden causar daños a la salud humana y al medio ambiente.

Los movimientos transfronterizos de estos desechos, desde el Estado en que se hayan generado hasta cualquier otro Estado deben permitirse solamente cuando se realicen en condiciones que no representen peligro para la salud humana y el medio ambiente y en condiciones que se ajusten a lo dispuesto en el Convenio. En este sentido, un mejor control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos actuará como incentivo para su manejo ambientalmente racional y para la reducción del volumen de tales movimientos transfronterizos. El Convenio establece que los Estados deben adoptar medidas para el adecuado intercambio de información sobre los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y otros desechos que salen de esos

⁹⁰ BOE núm. 227, de 22 de septiembre de 1994. Sobre este Convenio consultar: BOTHE, M., "International Regulation of Transboundary Movement of Hazardous Waste", en *German Yearbook of International Law*, 1990, pp. 422-433; CAMPINS ERITJA, M., *La gestión de los residuos peligrosos en la Comunidad Europea*, J. M. Bosch, Barcelona, 1994; y de la misma autora, "La práctica de la Comunidad Europea en relación al artículo 11 del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación", en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, n.º. 123, 1997, pp. 5-16; GODWIN, D. L., "The Basel Convention on Transboundary Movements of Hazardous Wastes. An Opportunity for Industrialized Nations to Clean Up their Acts", en *Denver Journal of International Law and Policy*, n.º. 22, 1993, pp. 193-208; HANDL, G., LUTZ, R., "The Transboundary Trade in Hazardous Technologies and Substances from a Policy Perspectives", en HANDL, G., LUTZ, R., *Transferring Hazardous Technologies and Substances: the International Legal Challenge*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht/Boston, 1989, pp. 40-60; KUMMER, K., *International Management of Hazardous Wastes*, Clarendon Press, Oxford, 1995; KWIATKOWSKA, B., SOONS, A. H. H., "Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal: Emerging Global and Regional Regulation", en *Annuaire de La Haye de Droit International*, 1992, pp. 68-136; MARTÍN MATEO, R., "Residuos especiales: tóxicos y peligrosos", en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º. 3, 1990, pp. 11-23; MURPHY, S. D., "Prospective Liability Regimes for the Transboundary Movement of Hazardous Wastes", en *American Journal of International Law*, n.º. 1, 1994, pp. 25-75; RUMMEL-BULSKA, I., "The Basel Convention: A Global Approach for the Management of Hazardous Wastes", en *Environmental Policy and Law*, n.º. 24/1, 1994, pp. 13-14; SEBEK, V., "International Legal Regulation of Trade on Toxic Waste, its Transport and Disposal", en POSTIGLIONE, A. (ed.), *Per un Tribunale Internazionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 286-287. También se puede consultar la página web: www.basel.int.

Estados o entran en ellos, y para el adecuado control de tales movimientos. El Convenio también es resultado de la creciente preocupación internacional por la necesidad de controlar rigurosamente los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos, así como de la necesidad de reducir, en la medida de lo posible, esos movimientos al mínimo y erradicar el tráfico ilícito transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos. De manera que, los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos deben permitirse sólo cuando el transporte y la eliminación final de tales desechos sean ambientalmente racionales.

En concreto, el Convenio trata de reducir el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos a un mínimo consistente en una gestión ambiental racional, eliminar los desechos peligrosos tan cerca como sea posible de su fuente de generación, y minimizar la generación de desechos peligrosos en términos de cantidad y peligrosidad.

Frente las obligaciones que impone el Convenio, los Estados tienen el derecho soberano de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos ajenos en su territorio. Asimismo deben establecer instalaciones adecuadas de eliminación para la gestión ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, velar porque las personas que participen en el manejo de los desechos peligrosos adopten las medidas necesarias para impedir que la gestión dé lugar a una contaminación, y en caso que ésta se produzca, emplear los mecanismos adecuados para reducir al mínimo sus consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente; cooperar para mejorar o conseguir el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos; informar inmediatamente a los Estados interesados, en caso de un accidente ocurrido durante los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, de otros desechos y de su eliminación, que puedan presentar riesgos a la salud; tomar las medidas apropiadas para reducir al mínimo la generación de residuos y establecer instalaciones adecuadas de eliminación para la gestión ambientalmente racional; e impedir la importación de desechos peligrosos, sí se tienen razones para creer que tales desechos no serán sometidos a una gestión ambientalmente racional.

De acuerdo con el artículo 12 del Convenio relativo a la necesidad de establecer reglas y procedimientos apropiados en las esferas de la responsabilidad y la indemnización por daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea adoptó, en 1999, el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. El objetivo del Protocolo

es establecer un régimen global de responsabilidad e indemnización pronta y adecuada por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, incluido el tráfico ilícito de esos desechos⁹¹.

Los principales instrumentos de aplicación del régimen de Basilea a disposición de los Estados son: el establecimiento de inventarios de desechos peligrosos, el fortalecimiento de instituciones, la evaluación de desechos peligrosos y de su gestión, preparación de planes de gestión de desechos peligrosos e instrumentos de política, asistencia técnica legal para asesorar a los países en la resolución de problemas relacionados con el control y la gestión de los desechos peligrosos, manuales de aplicación del Convenio, centros regionales de capacitación y transferencia de tecnología y asistencia técnica.

B) Estructura institucional

La estructura institucional del régimen de Basilea se basa en: las autoridades competentes y el punto de contacto; la Conferencia de las Partes; la Secretaría y el Comité de promoción de la aplicación y del cumplimiento.

Para facilitar la aplicación del Convenio, las Partes designarán o establecerán una o varias *autoridades competentes* y un punto de contacto. Se designará una autoridad competente para que reciba las notificaciones en el caso de un Estado de tránsito. Las Partes comunicarán a la Secretaría, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Convenio, cuáles son los órganos que han designado como punto de contacto y cuáles son sus autoridades competentes.

La *Conferencia de las Partes* se encarga de examinar y evaluar permanentemente la aplicación efectiva del Convenio y además: promoverá la armonización de políticas, estrategias y medidas apropiadas para reducir al mínimo los daños causados a la salud humana y el medio ambiente por los desechos peligrosos y otros desechos; examinará y adoptará, según proceda, las enmiendas al Convenio y sus anexos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la información científica, técnica, económica y ambiental disponible; examinará y tomará todas las medidas necesarias para la consecución de los fines del Convenio a la luz de la experiencia adquirida durante su aplicación y en la de los acuerdos y arreglos concluidos en esta materia; examinará y adoptará protocolos según proceda; y creará los órganos subsidiarios que se estimen necesarios para la aplicación del Convenio.

⁹¹ Vid. Decisión V/29 de la Quinta Conferencia de las Partes, celebrada en Basilea, del 6 al 10 de diciembre de 1999. Consultar: <http://www.basel.int/ratif/frsetmain.php>.

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como todo Estado que no sea Parte en el Convenio, podrán estar representados como observadores en las reuniones de la Conferencia de las Partes. Cualquier otro órgano u organismo nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, con competencia en las esferas relacionadas con los desechos peligrosos y otros desechos que haya informado a la Secretaría de su deseo de estar representado en una reunión de la Conferencia de las Partes como observador podrá ser admitido a participar a menos que un tercio, por lo menos, de las Partes presentes se opongan a ello. La admisión y participación de observadores estarán sujetas al reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

La Conferencia de las Partes procederá, tres años después de la entrada en vigor del Convenio, y ulteriormente por lo menos cada seis años, a evaluar su eficacia y, si fuera necesario, a estudiar la posibilidad de establecer una prohibición completa o parcial de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y otros desechos a la luz de la información científica, ambiental, técnica y económica más reciente.

Las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes se celebraran a intervalos regulares y las reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes se celebrarán cuando la Conferencia lo estime necesario o cuando cualquiera de las Partes lo solicite por escrito, siempre que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la solicitud les sea comunicada por la Secretaría, un tercio de las Partes, como mínimo, apoye esa solicitud⁹².

La *Secretaría* del Convenio lleva a cabo las siguientes funciones: organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes y prestarles servicios; preparar y transmitir informes basados en las informaciones recibidas por la Secretaría, así como en la información obtenida con ocasión de las reuniones de los órganos subsidiarios creados por la Conferencia de las Partes y también cuando proceda, en la información proporcionada por las entidades intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes; preparar informes acerca de las actividades que realice en el desempeño de sus funciones de acuerdo con el Convenio y presentarlos a la Conferencia de las Partes; velar por la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones; comunicarse con las autoridades competentes y los puntos de contactos establecidos por las Partes; recabar información sobre los lugares e instalaciones nacionales autorizados de las Partes, disponibles para la eliminación

de sus desechos peligrosos y otros desechos y distribuir esa información entre las Partes; recibir y transmitir información de y a las Partes sobre las fuentes de asistencia y capacitación técnicas, conocimientos técnicos y científicos disponibles, fuentes de asesoramiento y conocimientos prácticos y disponibilidad de recursos, con miras a prestar la asistencia a las Partes que lo soliciten en sectores como el funcionamiento del sistema de notificación establecido por el Convenio, el manejo de desechos peligrosos y otros desechos, las tecnologías ambientalmente racionales relacionadas con los desechos peligrosos y otros desechos, como las tecnologías que generan pocos o ningún desecho, la evaluación de capacidades y los lugares de eliminación, la vigilancia de los desechos peligrosos y otros desechos y las medidas de emergencia.

La Secretaría también proporcionará a las Partes que lo soliciten información sobre consultores o entidades consultivas que posean la competencia técnica necesaria en esta esfera y puedan prestarles asistencia para examinar la notificación de un movimiento transfronterizo, la conformidad de un envío de desechos peligrosos o de otros desechos con la notificación pertinente y/o la idoneidad de las instalaciones propuestas para la eliminación ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, cuando tengan razones para creer que tales desechos no se manejarán de manera ambientalmente racional. También presta asistencia a las Partes que lo soliciten para determinar los casos de tráfico ilícito y distribuir de inmediato a las Partes interesadas toda información que haya recibido en relación con el tráfico ilícito. La Secretaría coopera con las Partes y con las organizaciones y los organismos internacionales pertinentes y competentes en el suministro de expertos y equipo a fin de prestar rápidamente asistencia a los Estados en casos de situaciones de emergencia y desempeñar las demás funciones relacionadas con los fines del Convenio que determine la Conferencia de las Partes.

A los fines del Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, la Secretaría tendrá las siguientes funciones: organizar las Reuniones de las Partes en el Protocolo y proporcionar servicios a esas reuniones; preparar informes, incluidos datos financieros, sobre las actividades que realice en el desempeño de sus funciones con arreglo al Protocolo y presentarlos a la Reunión de las Partes; recabar información sobre las leyes y disposiciones administrativas nacionales de las Partes Contratantes que aplican el Protocolo; cooperar con las Partes Contratantes y con los organismos y organizaciones

⁹² La Octava Conferencia de las Partes (COP8) se celebra del 27 de noviembre al 1 de diciembre

internacionales pertinentes y competentes en el suministro de expertos y equipo a fin de prestar rápidamente asistencia a los Estados en caso de situaciones de emergencia; alentar a los Estados que no son Parte a que asistan a las reuniones de las Partes en calidad de observadores y obren de conformidad con las disposiciones del Protocolo; y desempeñar las demás funciones que les asignen las Reuniones de las Partes para el logro de los objetivos del Protocolo.

El *Comité de promoción de la aplicación y del cumplimiento* administra el procedimiento de promoción de la aplicación y del cumplimiento y se compone de 15 miembros elegidos por las Partes, respetando el criterio de representación geográfica equitativa de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. Sus miembros deberán ser expertos en las cuestiones que regula el Convenio incluyendo aquellos ámbitos científicos, técnicos, socioeconómicos y/o jurídicos.

C) Mecanismos de control

El Convenio de Basilea cuenta con los siguientes mecanismos de control: la verificación y la transmisión de información y de informes.

La *verificación* consiste en que toda Parte que tenga razones para creer que otra Parte está actuando o ha actuado en violación de sus obligaciones con arreglo al Convenio podrá informar de ello a la Secretaría y, en ese caso, informará simultánea e inmediatamente, directamente o por conducto de la Secretaría, a la Parte contra la que ha presentado la alegación. La Secretaría facilitará toda la información pertinente a las Partes.

La *transmisión de información y de informes* permite a las Partes velar por que, cuando llegue a su conocimiento, se informe inmediatamente a los Estados interesados en el caso de un accidente ocurrido durante los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o de otros desechos o su eliminación que pueda presentar riesgos para la salud humana y el medio ambiente en otros Estados. Las Partes se informarán entre sí, por conducto de la Secretaría, acerca de: los cambios relativos a la designación de las autoridades competentes y/o los puntos de contacto; los cambios en su definición nacional de desechos peligrosos; y, lo antes posible, acerca de: las decisiones que hayan tomado de no autorizar, total o parcialmente, la importación de desechos peligrosos u otros desechos para su eliminación dentro de la zona bajo su jurisdicción nacional, las decisiones que hayan tomado de limitar o prohibir la exportación de desechos peligrosos u otros desechos y toda otra información requerida al respecto.

Las Partes, de acuerdo con las leyes y reglamentos nacionales, transmitirán a la Conferencia de las Partes, a través de la Secretaría, antes del final de cada año, un informe sobre el año precedente con la siguiente información: las autoridades competentes y los puntos de contacto y la información sobre los movimientos transfronterizos o de otros desechos en los que hayan participado, incluidas: la cantidad de desechos peligrosos y otros desechos exportados, su categoría, sus características, su destino, el país de tránsito y el método de eliminación, tal como constan en la respuesta a la notificación; la cantidad de desechos peligrosos importados, su categoría, características, origen y el método de eliminación; las operaciones de eliminación a las que no procedieron en la forma prevista; y los esfuerzos realizados para obtener una reducción de la cantidad de desechos peligrosos y otros desechos sujetos a movimientos transfronterizos. Los informes también deben contener información relativa a: las medidas que hayan adoptado en cumplimiento del Convenio; información sobre las estadísticas calificadas que hayan compilado acerca de los efectos que tengan sobre la salud humana y el medio ambiente la generación, el transporte y la eliminación de los desechos peligrosos; información sobre los acuerdos y arreglos bilaterales, unilaterales y regionales concertados sobre el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos; información sobre los accidentes ocurridos durante los movimientos transfronterizos y la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos y sobre las medidas tomadas para subsanarlos; información sobre los diversos métodos de eliminación utilizados dentro de las zonas bajo su jurisdicción nacional; información sobre las medidas adoptadas a fin de desarrollar tecnologías para la reducción y/o eliminación de la generación de desechos peligrosos y otros desechos; y las demás cuestiones que la Conferencia de las Partes considere pertinentes. Las Partes, de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, velarán por que se envíen a la Secretaría copias de cada notificación relativa a cualquier movimiento transfronterizo determinado de desechos peligrosos o de otros desechos, y de la respuesta a esa notificación, cuando una Parte que considere que ese movimiento transfronterizo puede afectar a su medio ambiente haya solicitado que así se haga.

D) Mecanismos asistenciales

El mecanismo de promoción de la aplicación y el cumplimiento del Convenio tiene como principal objetivo el de asistir a las Partes en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Convenio y facilitar, promover, controlar y fomentar su correcta aplicación y cumplimiento. El mecanismo es no

contencioso, transparente y de naturaleza preventiva, simple, flexible, no vinculante y orientado a asistir a las Partes en la aplicación de las disposiciones del Convenio⁹³.

IX. EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO: EL CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO, DE 22 DE MARZO DE 1985 Y EL PROTOCOLO DE MONTREAL

A) Caracterización general del régimen

A mediados de la década de los setenta se comprobó que algunos de los productos químicos producidos por el ser humano eran perjudiciales para el ozono⁹⁴ y agotaban la capa de este componente. Por ejemplo, el uso de abonos nitrogenados en las tareas agrícolas y la quema de combustibles fósiles que generan dióxido de nitrógeno, los sprays y aerosoles, los extintores y la industria del frío que utilizan clorofluorocarbonos y halones, el metano, de origen industrial y natural y los hidroclorofluorocarbonos de origen industrial, entre otros. La consecuencia más inmediata del agotamiento de la capa de ozono es el aumento de la radiación ultravioleta en la superficie terrestre y el origen de numerosas enfermedades cancerígenas.

La cuestión del agotamiento de la capa de ozono se debatió por primera vez en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1976. Se convocó una reunión de expertos sobre la capa de ozono en 1977, después de lo cual el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) crearon el Comité de coordinación sobre la capa de ozono (CCOL) para que evaluara periódicamente el agotamiento del ozono. Las negociaciones intergubernamentales de un acuerdo internacional para eliminar gradualmente las sustancias que agotan la capa de ozono comenzaron en 1981 y concluyeron con la adopción del Convenio de Viena para la protección de la capa

⁹³ Vid. Decisión VI/12 sobre el establecimiento de un mecanismo de promoción de la aplicación y el cumplimiento, Sexta Conferencia de las Partes, Ginebra, 9-13 de diciembre 2002, UNEP/CHW.6/40, de 10 de febrero 2003 y el Informe de la Secretaría sobre la aplicación de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en su Sexta Reunión, sobre el "Mecanismo para promover la aplicación y el cumplimiento", presentado en la Séptima reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Ginebra, del 25 al 29 de octubre de 2004, Doc. UNEP/CHW.7/21, de 27 de septiembre de 2004.

⁹⁴ El ozono es una capa delgada de la atmósfera y su presencia es vital para el bienestar de los seres humanos. La capa de ozono se forma por la acción de los rayos solares sobre las moléculas de oxígeno en la capa atmosférica, de unos 50 kms de espesor, situada, aproximadamente, entre los 15-20 kms. de altura. El 90% del ozono atmosférico se ubica en la "capa de ozono" que protege de los rayos ultravioletas que emite el Sol. La capa de ozono filtra gran parte de la radiación solar, en especial la ultravioleta, que produce efectos nocivos.

de ozono, el 22 de marzo de 1985⁹⁵. Este Convenio marco obliga a las Partes a tomar todas las medidas apropiadas para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos, que deriven o que puedan derivar de actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono, así como realizar observaciones sistemáticas y a intercambiar informaciones sobre los peligros que afectan a la misma. En un anexo se enumeran las sustancias químicas de origen natural o antropogénico que pudieran afectar a dicha capa de ozono, fundamentalmente los flurocarbonos. El Convenio de Viena alienta la cooperación intergubernamental para la investigación, la observación sistemática de la capa de ozono, el control de la producción de CFC y el intercambio de información.

El Convenio de Viena sentó un importante precedente. Por primera vez las naciones convinieron en hacer frente a un problema ambiental mundial antes de que sus efectos se hiciesen patentes, o incluso se demostrasen científicamente.

En virtud de este Convenio, el 16 de septiembre de 1987 se adoptó el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁹⁶ en la sede de la Organización de Aviación Civil Internacional en Montreal. El Protocolo entró en vigor el 1º de enero de 1989, cuando fue ratificado por 29 países y la CEE, que representan aproximadamente el 82% del consumo mundial. Desde entonces lo han ratificado varios países más.

El Protocolo establece limitaciones y prohibiciones muy concretas de producir, consumir y comerciar con las sustancias que agotan la capa de ozono. En este sentido, fue concebido para que se pudieran revisar los calendarios de eliminación gradual sobre la base de evaluaciones científicas y tecnológicas periódicas. El Protocolo se ajustó para acelerar los calendarios de eliminación.

⁹⁵ BOE de 14 de noviembre de 1988. Sobre esta cuestión *vid.* MARTÍN ARRIBAS, J. J., “La degradación de la capa de ozono. Un enorme desafío para la Comunidad Internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1994, pp. 533-555; UNEP/Ozone Secretariat, *Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer*, Sexta Edición, 2003 y también la página web: www.unep.org/ozone.

⁹⁶ En su forma ajustada y/o enmendada en Londres, 1990, Copenhague, 1992, Viena, 1995, Montreal, 1997 y Beijing, 1999. BOE de 17 de marzo de 1989. La adopción del Protocolo de Montreal fue una consecuencia del descubrimiento del “agujero de ozono” en la Antártida a fines de 1985. Los gobiernos reconocieron las necesidad de adoptar medidas más estrictas para reducir la producción y el consumo de una serie de CFC (CFC 11, 12, 113, 114 y 115) y varios halones (1211, 1301, 2402). También la publicación 'Nature', en mayo de 1985, publicó un documento de científicos británicos - encabezados por el Dr. Joe Farman - acerca del agotamiento grave de la capa de ozono en el Antártico. Los resultados del documento se vieron confirmados mediante observaciones realizadas desde satélites estadounidenses que ofrecieron la primera prueba de agotamiento grave y confirieron mayor urgencia a la necesidad de adoptar medidas concretas. Sobre este Protocolo se puede consultar a: BRYK, D., “The Montreal Protocol and recent developments to protect the ozon layer”, en *Harvard Environmental International Law Review*, 1991, pp. 275 y ss.; KOSKENNIEMI, M., “Breach of Treaty or non compliance. Reflections on the enforcement of the Montreal Protocol”, en *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, p. 123-162; UNEP, *Handbook for the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer*, 1991. También la página web oficial: www.unep.org/ozone/index.asp.

También se enmendó el Protocolo para poder introducir otros tipos de medidas de control y agregar nuevas sustancias controladas a la lista.

El carácter delicado de las negociaciones que precedieron la adopción del Protocolo se ve reflejado en el acuerdo definitivo, en el que figuran cláusulas que abarcan las circunstancias especiales de varios grupos de países, especialmente los países en desarrollo con índices de consumo bajos que no desean que el Protocolo obstaculice su desarrollo. Pero el Protocolo es flexible de manera constructiva; se puede aumentar su rigurosidad a medida que se fortalezcan las pruebas científicas, sin que sea necesario volver a negociarlo en su totalidad. De hecho, en el Protocolo se establece la "eliminación" de las sustancias que agotan la capa de ozono como objetivo final.

Las medidas de control y los calendarios de eliminación gradual abarcan la producción y el consumo de las sustancias controladas. Sin embargo, incluso después de la eliminación gradual se permite tanto a los países desarrollados como en desarrollo producir cantidades limitadas para satisfacer los usos esenciales para los que todavía no se han identificado alternativas.

El Protocolo de Montreal controla en la actualidad noventa y seis (96) productos químicos, entre los que se incluyen: los halocarbonos, en especial los clorofluorocarbonos (CFC) y los halones, el tetracloruro de carbono, el metilcloroformo (1,1,1-tricloroetano), los hidrobromofluorocarbonados (HBFC), los hidroclofluorocarbonos (HCFC), el metilbromuro (CH₃Br), el bromoclorometano (BCM), nueva sustancia agotadora del ozono que algunas empresas procuraron introducir en el mercado en 1998, cuya eliminación inmediata está prevista en la Enmienda de 1999 para impedir su uso⁹⁷.

B) Estructura institucional

La estructura institucional de este régimen se compone de: la Conferencia de las Partes, la secretaría, el Comité de Aplicación y otros organismos internacionales encargados del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

La *Conferencia de las Partes* en el Convenio de Viena se celebra, a menos que las Partes decidan otra cosa, conjuntamente con las reuniones de las Partes en

⁹⁷ Los calendarios de eliminación gradual para los países desarrollados son los siguientes: eliminación de los halones antes de 1994; eliminación del CFC, tetracloruro de carbono, metilcloroformo y HBFC antes de 1996; reducción del metilbromuro en un 25% antes de 1999, 50% antes de 2001, 70% antes de 2003 y eliminación antes de 2005; reducción de los HCFC en un 35% antes de 2004, 65% antes de 2010, 90% antes de 2015 y 99,5% antes de 2020 (se permitirá un 0,5% para fines de mantenimiento sólo hasta 2030); eliminación de los HBFC antes de 1996 y eliminación del BCM de inmediato.

el Protocolo de Montreal. Las Partes pueden celebrar reuniones extraordinarias cuando en una de sus reuniones así lo estimen necesario, o cuando cualquiera de las Partes lo solicite por escrito, siempre que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la solicitud les sea comunicada por la Secretaría, un tercio, como mínimo, de las Partes apoye esa solicitud⁹⁸.

Las reuniones de las Partes tendrán por objeto: examinar la aplicación del Protocolo; decidir los ajustes o reducciones mencionados en el Protocolo; decidir la adición, la inclusión o la supresión de sustancias en los anexos, así como las medidas de control conexas; establecer, cuando sea necesario, directrices o procedimientos para la presentación de información; examinar las solicitudes de asistencia técnica; examinar los informes preparados por la Secretaría; evaluar las medidas de control; examinar y aprobar, cuando proceda, propuestas relativas a la enmienda del Protocolo o de cualesquiera de sus anexos o a la adición de todo nuevo anexo; examinar y aprobar el presupuesto para la aplicación del Protocolo, y examinar y adoptar cualesquiera otras medidas que puedan requerirse para alcanzar los objetivos del Protocolo.

Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como cualquier Estado que no sea Parte en este Protocolo, podrán hacerse representar por observadores en las reuniones de las Partes. Podrá admitirse a todo órgano u organismo, ya sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, con competencia en esferas relacionadas con la protección de la capa de ozono, que haya informado a la Secretaría de su deseo de estar representado en una reunión de las Partes como observador, salvo que se oponga a ello por lo menos un tercio de las Partes presentes.

La *Secretaría* del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono se denomina la “Secretaría del Ozono”. La Secretaría se encuentra ubicada en las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en Nairobi (Kenia) y funciona de conformidad con el artículo 7 del Convenio de Viena y el artículo 12 del Protocolo de Montreal. Entre sus principales funciones figuran: disponer de los arreglos necesarios para la Conferencia de las Partes, las reuniones de las Partes, sus comités, mesas, grupos de trabajo y grupos de evaluación y prestarles servicios; disponer los arreglos necesarios para la aplicación de las decisiones que dimanen de esas reuniones; supervisar la aplicación del Convenio y

⁹⁸ Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono y la 17ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono se celebró en Dakar, del 12 al 16 de diciembre de 2005 <http://www.unep.org/OZONE/spanish/>.

del Protocolo; presentar informes a las reuniones de las Partes y al Comité de Aplicación; representar al Convenio y al Protocolo; recibir y analizar datos e información procedentes de las Partes acerca de la producción y el consumo de las sustancias que agotan la capa de ozono y brindar toda la información que sea necesaria.

El *Comité de Aplicación* está compuesto por los representantes de 10 Partes, que son elegidos por la Reunión de las Partes en base a una distribución geográficamente equitativa. Su mandato es de dos años, renovable por dos años consecutivos más. El Comité se reúne dos veces al año. Cualquier Parte, a través de la Secretaría, puede informar sobre las inquietudes que pueda tener respecto al cumplimiento de las obligaciones de otra Parte en virtud del Protocolo, así como sobre cualquier problema propio de cumplimiento y aplicación. Asimismo, la Secretaría puede poner en conocimiento del Comité los casos en que se observan posibles incumplimientos y que no han recibido una explicación satisfactoria de la Parte implicada.

La estructura institucional del régimen del ozono se completa con la participación de *otros organismos internacionales*: el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, encargados todos ellos de ejecutar los programas del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. Además, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) se incorporó posteriormente como otro organismo de ejecución del Fondo.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control previstos en el régimen para la protección de la capa de ozono son: la transmisión de información y el mecanismo de cumplimiento.

La *transmisión de información* se regula en el artículo 5 del Convenio y establece que las Partes transmitirán, por conducto de la Secretaría, a la Conferencia de las Partes, información sobre las medidas que adopten en aplicación del presente Convenio y de los protocolos en que sean Parte, en la forma y con la periodicidad que determinen las reuniones de las Partes en los instrumentos pertinentes.

El Protocolo de Montreal se refiere a la presentación, por los Estados Parte a la Secretaría, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se haya

constituido en Parte, de datos estadísticos sobre su producción, importaciones y exportaciones de cada una de las sustancias controladas enumeradas en el anexo A correspondientes a 1986 o las estimaciones más fidedignas que sea posible obtener de dichos datos, cuando no se disponga de ellos. También deberán presentar datos estadísticos sobre su producción, importaciones y exportaciones de cada una de las sustancias controladas enumeradas en el anexo B y los grupos I y II del anexo C, correspondientes al año 1989 y de las enumeradas en el anexo B, correspondientes al año 1991 o las estimaciones más fidedignas que sea posible obtener de dichos datos. Toda Parte también deberá proporcionar a la Secretaría datos estadísticos de su producción anual de cada una de las sustancias controladas enumeradas en los anexos A, B, C y E indicando, por separado, para cada sustancia: las cantidades utilizadas como materias primas, las cantidades destruidas mediante tecnologías aprobadas por las Partes y las importaciones y exportaciones a Partes y Estados que no son Partes.

El *mecanismo de cumplimiento* fue desarrollado en base al artículo 8 del Protocolo de Montreal. Opera independientemente y sin perjuicio del procedimiento de solución de controversias, como señala el artículo 11 del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono. El Comité de aplicación examina las situaciones que le son presentadas e identifica las causas de incumplimiento. El Comité puede invitar a la Parte o Partes involucradas a sus deliberaciones y así reunir información sobre el asunto. Puede formular recomendaciones para una solución amigable. Envía posteriormente un informe a la Reunión de las Partes, resumiendo las recomendaciones formuladas. El informe es puesto a disposición del público, salvo si la Parte ha incluido información confidencial. La Parte o Partes implicadas no pueden participar en la adopción de recomendaciones o en la elaboración del informe. La Parte o Partes involucradas deben posteriormente informar a la Reunión de la Partes acerca de cualquier medida que hayan adoptado para mejorar la situación de acuerdo con las recomendaciones.

La valoración del estado de cumplimiento del Protocolo de Montreal y de la Convención de Viena puede valorarse positivamente, con excepción de algunas irregularidades observadas en el Informe del Comité de Aplicación, establecido en virtud del procedimiento relativo al incumplimiento del Protocolo de Montreal, adoptado en su 32ª reunión, celebrada en Ginebra, del 17 a 19 de julio de 2004⁹⁹.

⁹⁹ Vid. UNEP/OzL.Pro/ImpCom/32/6, de 14 de junio de 2004, adoptada en la Trigésima segunda reunión del Comité de Aplicación, celebrada en Ginebra, del 17 al 19 de julio de 2004. En efecto, el representante de la Secretaría del Ozono presentó el informe de la Secretaría sobre la información proporcionada por las Partes de conformidad con el artículo 7 del Protocolo de Montreal, tal y como

D) Mecanismos asistenciales

Los mecanismos asistenciales son: la cooperación en las esferas jurídica, científica y tecnológica, la investigación, desarrollo, sensibilización del público e intercambio de información, el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal y la transferencia de tecnología.

El Artículo 4 del Convenio de Viena establece la *cooperación en las esferas jurídica, científica y tecnológica*. En este sentido, las Partes facilitarán y estimularán el intercambio de la información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica pertinente a los efectos de este Convenio, según se especifica en el anexo II. Esa información se proporcionará a los órganos que las Partes determinen de común acuerdo. Cualquiera de esos órganos que reciba datos considerados confidenciales por la Parte que los facilite velará por que esos datos no sean divulgados y los totalizará para proteger su carácter confidencial antes de ponerlos a disposición de todas las Partes. Las Partes cooperarán, en la medida en que sea compatible con sus leyes, reglamentos y prácticas nacionales y teniendo en cuenta en particular las necesidades de los países en desarrollo, para fomentar, directamente o por conducto de órganos internacionales competentes, el desarrollo y la transferencia de tecnología y de conocimientos. Esa cooperación se llevará a cabo particularmente: a) Facilitando la adquisición de tecnologías alternativas por

figura en el documento UNEP/OzL.Pro/ImpCom/32/3, concentrándose sobre todo en las cuestiones de incumplimiento derivadas del informe. El documento contenía información sobre el cumplimiento tanto de los requisitos en materia de presentación de datos (respecto de los años de referencia, los niveles básicos y datos anuales) como de las medidas de control para 2002 y 2003. En esta presentación actualizó las cifras contenidas en el documento para tener en cuenta los datos facilitados recientemente por las Partes. De acuerdo con este Informe, a 7 de julio de 2004, siete Partes no habían comunicado aún datos completos relativos al año de base: Armenia, Bosnia y Herzegovina, Jamahiriya Árabe Libia, Cabo Verde, Islas Cook, Niue y Santo Tome y Príncipe; las cuatro últimas no habían presentado datos de ningún tipo y ello tal vez se podría señalar explícitamente en las recomendaciones del Comité. Las mismas cuatro Partes eran las únicas que no habían comunicado aún datos de nivel básico. Tres Partes, el Líbano, Filipinas y Tailandia, habían solicitado revisiones de sus datos de referencia para el metilbromuro. En lo referente a la presentación de informes anuales, 172 Partes (92% del total) habían cumplido plenamente con los requisitos de presentación de datos según lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 7. Esto representaba un incremento apreciable con respecto al año anterior, en que sólo 143 Partes (78%) habían presentado informes para noviembre de 2003. En total, 176 Partes (95%) habían comunicado datos anuales correspondientes a 2002 y 101 Partes (54%) habían comunicado datos anuales correspondientes a 2003; también esto suponía incrementos importantes respecto de las cifras equivalentes del año anterior. Un total de 14 Partes no había comunicado datos anuales sobre uno o más años. En cuanto al cumplimiento de las medidas de control relativo a la información facilitada por las Partes en consonancia con el artículo 7 del Protocolo de Montreal, contenían pormenores sobre las desviaciones respecto de las medidas de control, juntamente con explicaciones, cuando se dispuso de ellas, sobre el consumo o la producción excesiva⁹⁹. Tras considerarse tales explicaciones, se observaba que una Parte que no opera al amparo del artículo 5 (Azerbaiyán) y diez Partes que operan al amparo del artículo 5 (Congo, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, Islas Marshall, Omán, Pakistán, Palau, San Vicente y las Granadinas y Somalia) se encuentran al parecer en situación de incumplimiento de las medidas de control para 2003. Cuatro de las Partes que habían comunicado sus datos correspondientes a 2002 demasiado tarde para ser evaluadas respecto del cumplimiento en 2003 (Lesotho, Mozambique, Somalia y Surinam), se encontraban al parecer en situación de incumplimiento de las medidas de control para 2002.

otras Partes; b) Suministrando información sobre las tecnologías y equipos alternativos y manuales o guías especiales relativos a ellos; c) Suministrando el equipo y las instalaciones necesarias para la investigación y las observaciones sistemáticas; d) Formando adecuadamente personal científico y técnico¹⁰⁰.

La *investigación, desarrollo, sensibilización del público e intercambio de información* se prevé en el artículo 9 del Protocolo de Montreal. Las Partes deben cooperar, de conformidad con sus leyes, reglamentos y prácticas nacionales y teniendo en cuenta en particular las necesidades de los países en desarrollo, para fomentar, directamente o por conducto de los órganos internacionales competentes, la investigación, el desarrollo y el intercambio de información sobre: a) Las tecnologías más idóneas para mejorar el confinamiento, la recuperación, el reciclado o la destrucción de las sustancias controladas, o reducir de cualquier otra manera las emisiones de éstas; b) Posibles alternativas de las sustancias controladas, de los productos que contengan esas sustancias y de los productos fabricados con ellas; y c) Costos y ventajas de las correspondientes estrategias de control. Las Partes, a título individual o colectivo o por conducto de los órganos internacionales competentes, también deben cooperar para favorecer la sensibilización del público ante los efectos que tienen sobre el medio ambiente las emisiones de las sustancias controladas y de otras sustancias que agotan la capa de ozono.

En junio de 1990 se estableció un mecanismo financiero para la aplicación del Protocolo de Montreal. El *Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal* funciona como parte de este mecanismo. El Fondo financia los costos incrementales en que incurren los países en desarrollo para eliminar su consumo y producción de sustancias que agotan la capa de ozono. El Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal es administrado por un Comité Ejecutivo de siete países desarrollados y siete países en desarrollo elegidos por las Partes en forma anual¹⁰¹. El FMAM fue establecido por la comunidad mundial para ayudar a los países en desarrollo a enfrentar los problemas relativos al agotamiento del ozono, el cambio climático, la biodiversidad y las aguas internacionales. El FMAM financia

¹⁰⁰ El PNUMA es responsable del intercambio de información, el fortalecimiento institucional, el establecimiento de redes y la preparación de los programas nacionales. Ha prestado asistencia a más de 100 países en desarrollo además de países que antes formaban parte de la Unión Soviética. El PNUD, la ONUDI y el Banco Mundial son responsables de la asistencia técnica y los proyectos de inversión para eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono en todos los países que reciben asistencia.

¹⁰¹ La asignación del Fondo para 1991-93 ascendió a 240 millones de dólares; 455 millones de dólares para 1994-96; 465 millones de dólares para 1996-99 y 440 millones de dólares para 2000-2. En su reunión de Roma en noviembre de 2002 las Partes fijaron la reposición para el trienio 2003-5 en 474 millones de dólares.

proyectos y actividades para eliminar las sustancias que agotan la capa de ozono en los países con economías en transición¹⁰².

El Protocolo de Montreal también hace referencia a la *transferencia de tecnología* (artículo 10A). Las Partes, en este sentido, deben adoptar todas las medidas factibles, compatibles con los programas sufragados por el Mecanismo Financiero, con objeto de garantizar: a) Que los mejores productos sustitutos y tecnologías conexas disponibles y que no presenten riesgos para el medio ambiente se transfieran en forma expeditiva a las Partes; y b) Que las transferencias mencionadas en el apartado a) se lleven a cabo en condiciones justas y en los términos más favorables.

X. EL RÉGIMEN DE CAMBIO CLIMÁTICO: LA CONVENCION MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE 1992 Y EL PROTOCOLO DE KIOTO DE 1997

A) Caracterización general del régimen

La temperatura media de la superficie terrestre ha subido más de 0,6°C desde los últimos años del siglo XX. Se prevé que aumente de nuevo entre 1,4°C y 5,8°C para el año 2100, lo que representa un cambio rápido y profundo. La razón principal del aumento de temperatura es un proceso de industrialización iniciado hace un siglo y medio y, en particular, la combustión de cantidades cada vez mayores de petróleo, gasolina y carbón, la tala de los bosques y algunos métodos de explotación agrícola. Estas actividades han aumentado el volumen de “gases de efecto invernadero” en la atmósfera, sobre todo de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso. Estos gases se producen naturalmente y son fundamentalmente para la vida en la Tierra; impiden que parte del calor solar regrese al espacio, y sin ellos el mundo sería un lugar frío y yermo. Pero cuando el volumen de estos gases es considerable y aumentan progresivamente, provocan unas temperaturas artificialmente elevadas y modifican el clima. El decenio de 1990 parece haber sido el más cálido del último milenio y 1998 el año más caluroso.

El cambio climático puede tener consecuencias muy negativas: la actual tendencia hacia el calentamiento provocará la extinción de numerosas especies vegetales y animales, que debilitadas por la contaminación y la pérdida de hábitat

¹⁰² El FMAM aprobó más de 160 millones de dólares para ayudar a los siguientes 17 países a eliminar las sustancias de los anexos A y B: Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. El FMAM ha destinado 60 millones de dólares adicionales para ayudar a los países con economías en transición a eliminar los HCFC y el metilbromuro.

no sobrevivirán. El ser humano, aunque no se ve amenazado de esta manera, deberá enfrentarse a las catástrofes naturales, inundaciones y sequías, como ejemplo de lo que se denomina “episodios climáticos extremos”. Otra consecuencia derivada de los efectos del cambio climático será la subida del nivel del mar, que durante el siglo XX ya experimentó una subida media de entre 10 y 20 centímetros y se prevé para el 2100 una subida adicional de 9 a 88 centímetros. Además, debido al aumento de temperaturas, los océanos se expandirán y provocarán la fusión de los glaciares y casquetes polares, aumentando el volumen de agua. Si se llega al extremo superior de esa escala, el mar podría invadir los litorales fuertemente poblados y provocar la desaparición total de algunas naciones, contaminar las reservas de agua dulce de miles de millones de personas y provocar migraciones en masa.

El calentamiento atmosférico se considera un problema global, complejo y que implica diversas consideraciones difíciles de afrontar como la pobreza, el desarrollo económico y el crecimiento demográfico, además de las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente a escala global.

Con el fin de reducir el calentamiento atmosférico y adoptar medidas para hacer frente a las subidas de la temperatura que sean inevitables se adoptó la Convención marco sobre cambio climático, el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Después de dos años y medio de intensas negociaciones, en la Tercera Conferencia de las Partes, celebrada en Kioto (Japón) en diciembre de 1997, los gobiernos acordaron una considerable ampliación de la Convención, conocida con el nombre de Protocolo de Kioto, que cuenta con medidas más incisivas y jurídicamente vinculantes¹⁰³.

¹⁰³ BOE de 1 de febrero de 1994. El Convenio marco ha sido ratificado por la Comunidad Europea en virtud de la Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993 (DOCE L33 de 7 de febrero de 1994) y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. El instrumento de ratificación del Protocolo de Kioto se publicó en el BOE n. 33 de 8/2/2005. Sobre este Convenio y su Protocolo consultar: <http://unfccc.int> y BREIDENICH, C. *et. al.*, “The Kyoto Protocol to the United Nations framework convention of climate change”, en *American Journal of International Law*, 1998, pp. 315-331; CAMPINS ERITJA, M., “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: el Convenio marco y el Protocolo de Kioto”, en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XV, 1999; CASTILLO DAUDÍ, M. V., “La protección internacional de la atmósfera: de la contaminación transfronteriza al cambio climático”, en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Tecnos-Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1994, pp. 111-154; CHUECA, A. G., *Cambio Climático y Derecho Internacional*, Zaragoza, 2000; CHUECA, A. G., BRICEÑO, S., “Las actividades de aplicación conjunta en la Convención Marco sobre el Cambio Climático”, en *REDI*, 1995, n.º. 2, pp. 101-120; SANDS, PH., “The United Nations framework convention on climate change”, en *Review of European Comparative and International Environmental Law*, 1992, pp. 270 y ss.; SAURA ESTAPÁ, J., “El mecanismo para un desarrollo limpio y el cumplimiento “flexible” de los compromisos del Protocolo de Kioto”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999 y del mismo autor, *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Centre d’Estudis Internacionals, Tribuna Internacional 5, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2003; “Flexibility Mechanisms in the Kyoto Protocol: Constitutive Elements and Challenges Ahead”, en *Revue Générale de Droit*, vol. 34, n.º. 1, 2004, pp. 107-140; y CAMPINS ERITJA, M., FERNÁNDEZ PONS, X., HUICI SANCHO, L., “Compliance Mechanisms in the Framework Convention on

En la Convención marco sobre cambio climático se formula un marco general para las iniciativas intergubernamentales encaminadas a abordar el cambio climático. El objetivo principal, de acuerdo con su artículo 2, es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

Las medidas que se adopten para lograr el objetivo de la Convención deben inspirarse en una serie de principios: la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad; el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades¹⁰⁴; el principio de precaución¹⁰⁵; el derecho al desarrollo sostenible¹⁰⁶ y que las medidas adoptadas para combatir el cambio climático no deberían constituir un medio de discriminación al comercio internacional¹⁰⁷.

En el Protocolo, por su parte, se recogen las normas básicas pero no se especifica con detalle cómo deben aplicarse. Por este motivo, a partir de su adopción, se multiplicaron el número de grupos y comités creados para supervisar y arbitrar sus diferentes disposiciones, e incluso después de la aprobación del acuerdo en 1997, se consideró necesario entablar nuevas negociaciones para

Climate Change and in the Kyoto Protocol: Constitutive Elements and Challenges ahead from an European Perspective”, en *Revue Général de Droit*, n.º. 34, 2004, pp. 51-105.

¹⁰⁴ En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos. En este sentido, deben tenerse en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención.

¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 3 de la Convención, las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

¹⁰⁶ Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático. El Principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible consagra este derecho en los siguientes términos: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

¹⁰⁷ *Vid.* Principio 12 de la Declaración de Río.

especificar las instrucciones sobre la manera de llevarlo a la práctica. Al mismo tiempo, se preveía un proceso independiente y oficial de firma y ratificación por los gobiernos nacionales antes de que pudiera entrar en vigor.

Una ronda de negociaciones iniciada en Buenos Aires en la Cuarta Conferencia de las Partes, en noviembre de 1998, permitió ver claramente cómo funcionaría en la práctica el Protocolo. Esta reunión, basada en un ambicioso programa de trabajo (el Plan de Acción de Buenos Aires), vinculaba las negociaciones sobre las normas del Protocolo con conversaciones sobre cuestiones relativas a la aplicación, como el financiamiento y la transferencia de tecnología, en el marco conjunto de la Convención. El plazo para las negociaciones en virtud del Plan de acción de Buenos Aires sería la Sexta Conferencia de las Partes que se celebraría en La Haya (Países Bajos) a finales de 2000. No obstante, cuando llegó ese momento, la complejidad de las cuestiones políticas en juego provocó un punto muerto en las negociaciones. Éstas continuaron cuando se reanudó la Sexta Conferencia de las Partes en Bonn (Alemania), en julio de 2001. En tal ocasión, los gobiernos alcanzaron un acuerdo político, los “Acuerdos de Bonn”, en que se eludían los aspectos polémicos del Plan de Acción de Buenos Aires. Mientras tanto, un tercer informe del IPCC había creado un clima más propicio para las negociaciones ofreciendo las pruebas más convincentes acumuladas hasta la fecha sobre el calentamiento mundial.

En la Séptima Conferencia de las Partes, celebrada pocos meses más tarde en Marrakech (Marruecos), los negociadores continuaron los Acuerdos de Bonn adoptando un amplio conjunto de decisiones, que se conocen con el nombre de “Acuerdos de Marrakech” y que incluían normas más detalladas sobre el Protocolo de Kioto. Éstas contenían también avances importantes en la aplicación de la Convención y sus normas, lo que representaba la conclusión de un importante ciclo de negociaciones¹⁰⁸.

El Protocolo de Kioto es complicado, política y jurídicamente, lo que ha generado un retraso considerable en su aplicación. El Protocolo no sólo debe ser eficaz frente a un problema mundial complicado; también ha tenido que ser políticamente aceptable. El Protocolo, tras firmarse en 1997, necesitaba para ser jurídicamente vinculante la ratificación de un conjunto de, al menos, 55 países y entre ellos suficientes países desarrollados cuyas emisiones totales representen por

¹⁰⁸ En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), en agosto y septiembre de 2002, la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco sobre el Cambio Climático observaba que en el primer decenio de la Convención, el elemento fundamental de las negociaciones mundiales era llegar a un acuerdo sobre las normas relativas a la aplicación. El desafío se encuentra ahora en aplicar esas normas y situar el cambio climático en el centro de las políticas nacionales y de las iniciativas de las empresas y de la sociedad civil.

lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono en 1990¹⁰⁹. Este ha sido el principal problema de la entrada en vigor de Kioto: la decisión de adherirse de más naciones industrializadas que se ven afectadas por los límites de emisión del Protocolo. El Protocolo de Kioto ha entrado en vigor el 16 de febrero de 2005 y sus 141 Estados Parte empezarán a aplicar medidas para reducir la emisión de los gases contaminantes que causan el calentamiento global¹¹⁰.

El Protocolo de Kioto de 1997 tiene los mismos objetivos, principios e instituciones que la Convención marco sobre cambio climático, pero supone un refuerzo significativo de sus disposiciones, ya que a través del Protocolo de Kioto, las Partes incluidas en el anexo I se comprometen a lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Sólo las Partes en la Convención que sean también Partes en el Protocolo, es decir, que ratifiquen, acepten, aprueben o se adhieran a él, estarán obligadas por los compromisos del Protocolo, cuando entre en vigor. Los objetivos individuales para las Partes incluidas en el anexo I se enumeran en el anexo B del Protocolo de Kioto. Entre todos suman un total de recorte de emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 5% con respecto a los niveles de 1990 en el período de compromisos de 2008-2012.

Estos objetivos van desde -8% hasta +10% del nivel de emisión de los diferentes países en 1999 "con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012". En casi todos los casos, incluso en los que se ha fijado un objetivo de +10% de los niveles de 1990, los límites exigen importantes reducciones de las emisiones actualmente proyectadas.

¹⁰⁹ En efecto, el artículo 25 se refiere a la entrada en vigor del Protocolo en los siguientes términos: "1. El presente Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990. 2. A los efectos del presente artículo, por "total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990" se entiende la cantidad notificada, en la fecha o antes de la fecha de aprobación del Protocolo, por las Partes incluidas en el anexo I en su primera comunicación nacional presentada con arreglo al artículo 12 de la Convención. 3. Para cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe el presente Protocolo o se adhiera a él una vez reunidas las condiciones para la entrada en vigor establecidas en el párrafo 1 supra, el Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. 4. A los efectos del presente artículo, el instrumento que deposite una organización regional de integración económica no contará además de los que hayan depositado los Estados miembros de la organización".

¹¹⁰ A mediados de noviembre de 2004, el parlamento ruso (emisor del 17,4% de las emisiones totales de los países desarrollados) dio luz verde a la ratificación del Protocolo, por lo que se supera el 55% de las emisiones. Noventa días después, tal y como establece el Protocolo, éste ha entrado en vigor. La Decisión del Consejo, de 25 de abril de 2002 permitió la firma por la Comunidad Europea de un Protocolo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la ejecución común de los compromisos derivados de la misma (DO L130, de 15 de mayo de 2002).

Se prevé el establecimiento de objetivos obligatorios futuros para los “períodos de compromiso” posteriores a 2012. Éstos se negociarán con suficiente antelación con respecto a los períodos afectados.

Los compromisos contraídos en virtud del Protocolo varían de un país a otro. El objetivo global del 5% para los países desarrollados debe conseguirse mediante recortes (con respecto a los niveles de 1990) del 8% en la Unión Europea (UE - 15), Suiza y la mayor parte de los países de Europa central y oriental; 6% en el Canadá; 7% en los Estados Unidos (aunque posteriormente los Estados Unidos han retirado su apoyo al Protocolo)¹¹¹, y el 6% en Hungría, Japón y Polonia¹¹². Nueva Zelanda, Rusia y Ucrania deben estabilizar sus emisiones, mientras que Noruega puede aumentarlas hasta un 1%, Australia un 8% (posteriormente retiró su apoyo al Protocolo) e Islandia un 10%. La UE ha establecido su propio acuerdo interno para alcanzar su objetivo del 8% distribuyendo diferentes porcentajes entre sus Estados Miembros¹¹³. Estos objetivos oscilan entre recortes del 28% en

¹¹¹ La no ratificación de Kioto por parte de EE.UU. fue un severo golpe al acuerdo, puesto que este país significa el 36% del esfuerzo de Kioto y este no podía entrar en vigor si no se llegaba al 55% del compromiso. A 1 de septiembre de 2005, el gobernador de Nueva York, George Pataki, negocia con otros ocho Estados del noroeste de EEUU (Nueva York, New Jersey, Connecticut, New Hampshire, Rhode Island, Vermont, Maine, Massachusetts y Delaware) para adoptar por su cuenta medidas en la línea del Tratado de Kioto y que reducirán la emisión de gases contaminantes en 600 plantas eléctricas. Pese a la buena noticia que supone la iniciativa de estos nueve estados, sus metas son modestas. Por el momento proponen congelar las emisiones contaminantes de las plantas eléctricas en las cotas actuales (150 millones de toneladas) lo que de facto supondrá una disminución, ya que la producción eléctrica va en aumento. Esa medida se implementaría en 2009 hasta 2015, año en el que se empezaría a disminuir gradualmente hasta alcanzar, en 2020, un 10% menos que en la actualidad. En la costa oeste, otros estados como California, Washington y Oregón llevan a cabo su propia iniciativa, que evidencia la división que ha dejado en el país la decisión de Bush de no ratificar el acuerdo que firmase Bill Clinton en 1997, durante la reunión en Kioto. *Vid.* Noticias, Fundación Entorno, 1 de septiembre 2005. De hecho, Australia y USA se resisten a firmar el Protocolo de Kioto porque según ellos su puesta en práctica causará un alza de los precios de la energía, lo que dañara sus respectivas economías y llevara a la pérdida de millones de puestos de trabajo.

¹¹² Con la ratificación de Rusia se logró el apoyo del 61% de los compromisos. La diferencia hasta alcanzar el 100% lo componen Australia (2,1%), Liechtenstein y Mónaco, que acompañan a EE.UU. La India y China a pesar de haber ratificado el Protocolo de Kioto, han sido excluidos por el momento de tener que asumir compromisos vinculantes de limitación de sus emisiones, debido a su menor nivel de desarrollo. Ambos son potentes emisores: en conjunto, el CO2 emitido desde sus industrias y resto de actividades constituye la segunda fuente de contaminación del Planeta, superada únicamente por Estados Unidos. Pero el Protocolo de Kioto establece en uno de sus principios inspiradores que, la mayor parte de responsabilidad del problema recae hasta el momento, en los países desarrollados, y por tanto son ellos los que en primer lugar han de dar ejemplo a los demás de cómo pueden recortar emisiones.

¹¹³ España tiene que limitar a un 15% el incremento de sus gases entre 2008 y 2012, respecto a las emisiones de 1999. Para limitar sus emisiones y alcanzar los objetivos, En aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, España ha aprobado el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y posteriormente ha adoptado la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. También son relevantes el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión; el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan Nacional de asignación de derechos de emisión para el 2005 al 2007, el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión y el Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, establece las bases de los sistemas de

Luxemburgo y del 21% en Dinamarca y Alemania a un aumento del 25% en Grecia y del 27% en Portugal.

Para compensar las duras consecuencias de los “objetivos vinculantes”, el acuerdo ofrece flexibilidad en la manera en que los países pueden cumplir sus objetivos. Por ejemplo, pueden compensar parcialmente sus emisiones aumentando los “sumideros” –bosques - que eliminan el dióxido de carbono de la atmósfera. Ello puede conseguirse bien en el territorio nacional o en otros países. Pueden pagar también proyectos en el extranjero cuyo resultado sea una reducción de los gases de efecto invernadero. Se han establecido varios mecanismos con este fin como el “comercio de derechos de emisión”, el “Mecanismo para un desarrollo limpio” y la “aplicación conjunta”.

Los principales instrumentos de aplicación son: los inventarios nacionales de emisiones antropógenas de gases de efecto; el desarrollo y la transferencia de tecnologías de adaptación y de reducción de emisiones; las evaluaciones de los impactos, la vulnerabilidad y la capacidad de adaptación de la variabilidad y el cambio global del clima; el establecimiento de programas cooperativos de investigación entre países desarrollados y en vías de desarrollo; la investigación científica, tecnológica, técnica y socioeconómica y de otra índole; la divulgación e intercambio de información de orden científico, tecnológico, técnico, socioeconómico y jurídico sobre la problemática del cambio climático, sus causas y posibles soluciones; las políticas nacionales de desarrollo que incorporen medidas de adaptación y mitigación al cambio climático; programas y proyectos de cambio climático, tanto en materia de adaptación como de reducción de emisiones; las comunicaciones nacionales de cambio climático; y la creación de capacidades nacionales para gestión del cambio climático, formación científica, capacitación técnica, fortalecimiento institucional, apoyo a la investigación y fortalecimiento de los procesos locales de desarrollo sostenible.

B) Estructura institucional

Los Estados Partes encomiendan la gestión y la administración de la Convención a un conjunto de instituciones para permitir a los gobiernos supervisar los esfuerzos encaminados a aplicar la Convención y compartir opiniones sobre la forma más indicada de conseguir los objetivos de la misma. Los diversos órganos son: los principales, la Conferencia de las Partes y la Secretaría permanente; y los subsidiarios, el órgano de asesoramiento científico y tecnológico y el órgano de

seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005.

ejecución. Otros dos organismos, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ofrecen servicios a la Convención, aunque oficialmente no forman parte de ella.

La *Conferencia de las Partes* es el órgano supremo de la Convención y esta compuesto por todos los Estados Parte¹¹⁴. La Conferencia de las Partes tiene como cometido principal examinar regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que se adopte y tomará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz. Con este fin: examina periódicamente las obligaciones de las partes y los arreglos institucionales establecidos, a la luz del objetivo de la Convención, de la experiencia obtenida de su aplicación y de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos; promueve y facilita el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por las Partes para hacer frente al cambio climático y sus efectos, teniendo en cuenta las circunstancias, responsabilidades y capacidades diferentes de las Partes y sus respectivos compromisos; facilita, a petición de dos o más Partes, la coordinación de las medidas adoptadas por ellas para hacer frente al cambio climático y sus efectos; promueve y dirige, de conformidad con la Convención, el desarrollo y perfeccionamiento periódico de metodologías comparables que acuerde la Conferencia de las Partes, entre otras cosas, con el objeto de preparar inventarios de las emisiones de gases de efecto invernadero por las fuentes y su absorción por los sumideros, y de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas para limitar las emisiones y fomentar la absorción de esos gases; evalúa, sobre la base de toda la información que se le proporcione, la aplicación de la Convención por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud de la Convención, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención; examina y aprueba informes periódicos sobre la aplicación de la Convención y dispone su publicación; hace recomendaciones sobre toda cuestión necesaria para la aplicación de la Convención; procura movilizar recursos financieros; establece los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación de la Convención; examina los informes presentados por sus órganos subsidiarios y proporciona directrices a esos órganos; acuerda y aprueba, por

¹¹⁴ La última Conferencia de las Partes, la Undécima se celebró en Montreal (Canadá) del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2005, a la vez que se celebró la Primera Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto, después que este entrara en vigor. De hecho, esta fue la Conferencia con un mayor número de participantes, alrededor de unos 10.000, según informaciones de la página web oficial (http://unfccc.int/meetings/cop_11/items/3394.php). La Duodécima Conferencia de las Partes y la Segunda Reunión de las Parte se celebra del 6 al 17 de noviembre de 2006, en Nairobi (Kenia).

consenso, su reglamento y reglamento financiero, así como de los órganos subsidiarios, así como todas las otras funciones que se le encomiendan en la Convención.

La Convención prevé la posibilidad de que las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de la Energía Atómica, así como todo Estado miembro o todo observador de esas organizaciones que no sean Partes en la Convención, y todo organismo u órgano, nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, competente en los asuntos de la Convención, participen como observadores en los períodos de sesiones (art. 7).

La Conferencia de las Partes de la Convención actuará como reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto. Las Partes en la Convención que no sean Partes en el Protocolo podrán participar como observadoras en las deliberaciones de cualquier período de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo. Cuando la Conferencia de las Partes actúe como reunión de las Partes en el Protocolo, las decisiones en el ámbito del Protocolo serán adoptadas únicamente por las Partes en el Protocolo. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo examinará regularmente su aplicación y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz. Cumplirá las funciones que le asigne el Protocolo y además: evaluará, basándose en toda la información que se le proporcione de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo, la aplicación del Protocolo por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud del Protocolo, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo, y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención; examinará periódicamente las obligaciones contraídas por las Partes en virtud del Protocolo; examinará y adoptará periódicamente informes sobre la aplicación del Protocolo; promoverá y facilitará el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por las Partes para hacer frente al cambio climático y sus efectos; facilitará, a petición de dos o más Partes, la coordinación de las medidas adoptadas por ellas para hacer frente al cambio climático y sus efectos; promoverá y dirigirá el desarrollo y el perfeccionamiento periódico de metodologías comparables para la aplicación eficaz del Protocolo, que serán acordadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo; formulará sobre cualquier asunto las recomendaciones que sean necesarias para la aplicación del Protocolo; procurará movilizar recursos financieros adicionales; establecerá los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del Protocolo; y desempeñará las demás funciones que sean necesarias para la aplicación del Protocolo y considerará la realización de

cualquier tarea que se derive de una decisión de la Conferencia de las Partes en la Convención.

La *Secretaría* se establece en el artículo 8 de la Convención¹¹⁵. Las funciones que se le atribuyen son las siguientes: organizar los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios establecidos en virtud de la Convención y prestarles los servicios necesarios; reunir y transmitir los informes que se le presenten; prestar asistencia a las Partes, en particular a las Partes que son países en desarrollo, a solicitud de ellas, en la reunión y transmisión de la información necesaria de conformidad con las disposiciones de la Convención; preparar informes sobre sus actividades y presentarlos a la Conferencia de las Partes; asegurar la coordinación necesaria con las secretarías de los demás órganos internacionales pertinentes; hacer los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones, bajo la dirección general de la Conferencia de las Partes; y desempeñar las demás funciones de secretaría especificadas en la Convención y en cualquiera de sus Protocolos y todas las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.

La Secretaría de la Convención desempeñará la función de Secretaría del Protocolo. El párrafo 2 del artículo 8 de la Convención sobre las funciones de la Secretaría y el párrafo 3 del artículo 8 de la Convención sobre las disposiciones para su funcionamiento se aplicarán *mutatis mutandis* al Protocolo. La secretaría ejercerá además las funciones que se le asignen en el marco del Protocolo.

El *Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico* se encarga de proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención. Este órgano está abierto a la participación de todas las Partes y es multidisciplinario. Está integrado por representantes de los gobiernos con competencia en la esfera de especialización pertinente. Este órgano debe presentar, regularmente, informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor. Este órgano, bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y apoyándose en los órganos internacionales competentes existentes, realiza las siguientes funciones: proporciona evaluaciones del estado de los conocimientos científicos relacionados con el cambio climático y sus efectos; preparará evaluaciones científicas sobre los efectos de las medidas adoptadas para la aplicación de la Convención; identifica las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados y presta asesoramiento sobre las formas de promover

¹¹⁵ Desde 1996, el Gobierno alemán es el anfitrión de la Secretaría, en Bonn.

el desarrollo o de transferir dichas tecnologías; presta asesoramiento sobre programas científicos, sobre cooperación internacional relativa a la investigación y la evolución del cambio climático, así como sobre medios de apoyar el desarrollo de las capacidades endógenas de los países en desarrollo; y responde a las preguntas de carácter científico, técnico y metodológico que la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios le planteen. La Conferencia de las Partes puede ampliar ulteriormente las funciones y el mandato de este órgano.

El *Órgano Subsidiario de Ejecución* se encarga de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo del cumplimiento efectivo de la Convención. Este órgano está abierto a la participación de todas las Partes y estará integrado por representantes gubernamentales que sean expertos en cuestiones relacionadas con el cambio climático. Este órgano presenta regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor. Bajo la dirección de la Conferencia de las Partes, este órgano: examina la información transmitida a fin de evaluar en su conjunto los efectos agregados de las medidas adoptadas por las Partes a la luz de las evaluaciones científicas más recientes relativas al cambio climático; examina la información transmitida a fin de ayudar a la Conferencia de las Partes en la realización de los exámenes estipulados en la Convención; y ayuda a la Conferencia de las Partes, según proceda, en la preparación y aplicación de sus decisiones.

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución establecidos por los artículos 9 y 10 de la Convención actúan también como Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y Órgano Subsidiario de Ejecución del Protocolo de Kioto. Las disposiciones sobre el funcionamiento de estos dos órganos con respecto a la Convención se aplican *mutatis mutandis* al Protocolo. Los períodos de sesiones del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y del Órgano Subsidiario de Ejecución del Protocolo se celebran conjuntamente con los del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario de Ejecución de la Convención, respectivamente.

Las Partes en la Convención que no son Partes en el Protocolo pueden participar como observadoras en las deliberaciones de cualquier período de sesiones de los órganos subsidiarios. Cuando los órganos subsidiarios actúan como órganos subsidiarios del Protocolo las decisiones en el ámbito del Protocolo son adoptadas únicamente por las Partes que sean Partes en el Protocolo.

El *Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)*, administra el mecanismo de financiación regulado por la Convención para el suministro de

recursos financieros a título de subvención o en condiciones de favor para, entre otras cosas, la transferencia de tecnología. Ese mecanismo funciona bajo la dirección de la Conferencia de las Partes y rinde cuentas a esa Conferencia, la cual decide sus políticas, las prioridades de sus programas y los criterios de elegibilidad en relación con la Convención. Por este motivo, la Conferencia de las Partes ofrece orientación normativa periódica al FMAM acerca de sus políticas sobre cambio climático, prioridades programáticas y criterios exigidos para poder recibir financiación, mientras que el FMAM informa cada año a la Conferencia de las Partes sobre su actividad relacionada con el cambio climático. A través de este mecanismo, se determinan: las modalidades para asegurar que los proyectos financiados para hacer frente al cambio climático estén de acuerdo con las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de elegibilidad establecidos por la Conferencia de las Partes; las modalidades mediante las cuales una determinada decisión de financiación puede ser reconsiderada a la luz de esas políticas, prioridades de los programas y criterios de elegibilidad; la presentación por la entidad o entidades de informes periódicos a la Conferencia de las Partes sobre sus operaciones de financiación, en forma compatible con el requisito de rendición de cuentas; y la determinación en forma previsible e identificable del monto de la financiación necesaria y disponible para la aplicación de la Convención y las condiciones con arreglo a las cuales se revisará periódicamente ese monto. Las Partes que son países desarrollados pueden también proporcionar y las Partes que son países en desarrollo pueden utilizar, recursos financieros relacionados con la aplicación de la Convención por conductos bilaterales, regionales y otros conductos multilaterales¹¹⁶.

¹¹⁶ Desde 1991, el Fondo Fiduciario del FMAM ha donado aproximadamente 1.300 millones de dólares para actividades relacionadas con el cambio climático en los países en desarrollo; de este total, sólo el 3 por ciento se utiliza para financiar comunicaciones nacionales de Partes no anexo I. Otros 6.900 millones de dólares se aportaron mediante cofinanciación de organismos bilaterales, países destinatarios y el sector privado, lo que arroja un total de 8.200 millones de dólares. En los Acuerdos de Marrakech, la Conferencia de las Partes indicó al FMAM la conveniencia de ampliar el ámbito de actividades que podrían recibir financiación, por ejemplo, las relativas a la adaptación y el fomento de la capacidad. En dichos Acuerdos se establecieron también dos nuevos fondos: un Fondo especial para el cambio climático encargado de financiar proyectos relacionados con el fomento de la capacidad, la adaptación, la transferencia de tecnología, la mitigación del cambio climático y la diversificación económica de los países que dependen fuertemente de los ingresos procedentes de combustibles fósiles. Será complementario de otros mecanismos de financiación; y un Fondo para los países menos adelantados, cuyo objetivo es respaldar un programa especial de trabajo para ayudar a los países menos adelantados. Varias Partes anexo II declararon que aportarán en total 410 millones de dólares al año como financiación adicional para los países en desarrollo para el año 2005 y esa cuantía se examinará en 2008. Estos fondos serán administrados por el FMAM. Además, los Acuerdos de Marrakech establecieron un Fondo de adaptación, que será administrado por el FMAM y financiado no sólo mediante el gravamen de adaptación aplicado luego a los proyectos del mecanismo de desarrollo limpio, sino también mediante contribuciones adicionales de las Partes anexo I. Este Fondo de adaptación financiará programas y proyectos prácticos de adaptación en países en desarrollo, además de respaldar actividades de fomento

El *IPCC* es una fuente fundamental de información sobre el cambio climático. Cada cinco años publica informes completos de la situación sobre los avances de la ciencia del cambio climático, el último de los cuales fue el tercer informe de evaluación de 2001¹¹⁷. Prepara también informes especiales o documentos técnicos sobre temas específicos en respuesta a peticiones de la Conferencia de las Partes o del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico. La labor del Grupo en el terreno de las metodologías ha desempeñado también un papel importante en el proceso de formulación de orientaciones comunes para que las Partes puedan compilar sus inventarios de gases de efecto invernadero.

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control previstos en el régimen relativo al cambio climático son: la investigación y observación sistemática; la transmisión de información, el mecanismo consultivo multilateral y los mecanismos de control establecidos por el Protocolo de Kioto.

Todas las Partes en la Convención se comprometen a cooperar en la *investigación y observación sistemática* del sistema climático mundial y a participar en los esfuerzos de educación, formación y sensibilización del público en relación con el cambio climático. La investigación y observación sistemática consiste en que las Partes apoyen y desarrollen aún más, según proceda, los programas y redes u organizaciones internacionales e intergubernamentales, que tengan por objeto definir, realizar, evaluar o financiar actividades de investigación, recopilación de datos y observación sistemática, teniendo en cuenta la necesidad de minimizar la duplicación de esfuerzos. También las Partes apoyarán los esfuerzos internacionales e intergubernamentales para reforzar la observación sistemática y la capacidad y los medios nacionales de investigación científica y técnica, particularmente en los países en desarrollo, y para promover el acceso a los datos obtenidos de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, así como el intercambio y el análisis de estos datos y tomarán en cuenta las necesidades y preocupaciones particulares de los países en desarrollo y cooperarán con el fin de mejorar sus medios y capacidades endógenas. La labor de la Convención sobre

de la capacidad. Las Partes en el Protocolo deben informar anualmente sobre sus contribuciones al fondo y la Conferencia de las Partes/Reunión de las Partes examinará esos informes.

¹¹⁷“Tercer Informe de Evaluación del IPCC: Cambio Climático 2001”. Consultar <http://www.ipcc.ch/>. También se publicado, en la página web <http://www.ipcc.ch/languageportal/spanishportal.htm#21>, el Informe Especial relativo a “La protección de la capa de ozono y el sistema climático Mundial. Cuestiones relativas a los hidrofluorocarbonos y a los perfluorocarbonos”, de 2005.

investigación y observación se lleva a cabo en cooperación con la Secretaría del Sistema Mundial de Observación del Clima, junto con otros organismos que comparten el Programa sobre el Clima de la Organización Meteorológica Mundial.

La *transmisión de información* relacionada con la aplicación (artículo 12) consiste en que cada una de las Partes transmitirá a la Conferencia de las Partes, por conducto de la secretaría, los siguientes elementos de información: un inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables; una descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención; y cualquier otra información que la Parte considere pertinente para el logro del objetivo de la Convención y apta para ser incluida en su comunicación. Un aspecto fundamental del proceso intergubernamental de la Conferencia de las Partes es la necesidad de compartir, transmitir y responder a la información mediante comunicaciones nacionales. Éstas son el medio a través del cual la Conferencia de las Partes supervisa los progresos realizados por las Partes para cumplir sus compromisos y alcanzar los objetivos últimos de la Convención. Por razones de transparencia, comparabilidad y flexibilidad en la presentación de la información, la Conferencia de las Partes establece las directrices que éstas deben utilizar para presentar la información en sus comunicaciones nacionales¹¹⁸. Las Partes anexo I informan con mayor frecuencia y con mayor detalle. En el caso de las Partes no anexo I, la presentación de informes suele estar condicionada a la recepción de financiación para sufragar los gastos. Estas Partes se dividen en dos grupos, a saber, los países menos adelantados y los demás países en desarrollo que son Partes en la Convención. Las comunicaciones nacionales iniciales de las Partes anexo I deben presentarse antes de transcurridos dos años de la entrada en vigor de la Convención respecto de la Parte en cuestión, o de la disponibilidad de recursos financieros; no obstante, los países menos adelantados pueden hacerlo a su discreción. La frecuencia de la presentación de comunicaciones nacionales posteriores por todas las Partes es determinada por la Conferencia de las Partes¹¹⁹.

¹¹⁸ Desde 1995, estas directrices se han revisado y mejorado teniendo en cuenta la experiencia de las Partes en su aplicación. En lo que respecta a las Partes anexo I, las directrices para la preparación de las comunicaciones nacionales se revisaron por última vez en 1999; las correspondientes a los inventarios de emisiones, en 2002. Las directrices para las Partes no anexo I se revisaron en 2002.

¹¹⁹ Cada una de las Partes anexo I debe presentar una comunicación inicial dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención respecto de esa Parte. La segunda comunicación nacional debía presentarse el 15 de abril de 1997 (o el 15 de abril de 1998 en el caso de las Partes en proceso de transición a una economía de mercado, en cuyo caso la fecha de entrada en vigor era un año más tarde) y la tercera para el 30 de noviembre de 2001. El plazo para la cuarta presentación es el 1º de enero de 2006. La secretaría ha recibido ya dos comunicaciones nacionales de casi todas las Partes anexo

Las comunicaciones nacionales y los inventarios de gases de efecto invernadero de las Partes anexo I pueden ser objeto de un examen detenido por equipos de expertos independientes. El objetivo es realizar una evaluación técnica exhaustiva de los compromisos de cada una de las Partes y de las medidas adoptadas para su aplicación. Los equipos se eligen de una lista de expertos nombrados por las Partes y coordinada por la secretaría¹²⁰. Desde 1996, la Secretaría ha preparado a intervalos regulares informes de recopilación y síntesis sobre las comunicaciones nacionales de las Partes no anexo I.

El *mecanismo consultivo multilateral*, establecido por la Conferencia de las Partes, está al servicio de las Partes para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención. Además, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo examinará la posibilidad de aplicar al Protocolo, y de modificar según corresponda, el mecanismo consultivo multilateral a que se refiere el artículo 13 de la Convención. Todo mecanismo consultivo multilateral que opere en relación con el Protocolo lo hará sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos establecidos de conformidad con el artículo 18. Es decir, de los procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para determinar y abordar los casos de incumplimiento de las disposiciones del Protocolo, incluso mediante la preparación de una lista indicativa de consecuencias, teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. Todo procedimiento o mecanismo que se cree en virtud de este artículo y prevea consecuencias de carácter vinculante será aprobado por medio de una enmienda al Protocolo.

Una novedad positiva e importante es que algunos mecanismos del Protocolo cuentan con apoyo suficiente e incluso, muchos de ellos ya se han venido estableciendo antes de la entrada en vigor del Protocolo¹²¹.

Los *mecanismos de control desarrollados en el ámbito del Protocolo de Kioto* son: el procedimiento de cumplimiento y los nuevos mecanismos de

I, con excepción de las que ratificaron la Convención después de 1998. Las terceras comunicaciones nacionales se están presentando todavía.

¹²⁰ Los resultados de su labor se publican en informes que se pueden consultar en la página web de la Secretaría. Los exámenes periódicos de las comunicaciones nacionales comenzaron en 1995. Están basados en los resultados de las visitas realizadas a los países en cuestión, así como en estudios teóricos. A partir de 2003, los inventarios de gases de efecto invernadero presentados por todas las Partes anexo I se examinan anualmente. El examen técnico de cada inventario consiste en una comprobación inicial, una síntesis, una evaluación y un examen individual. Los exámenes individuales pueden utilizar diferentes planteamientos: estudios teóricos, exámenes centralizados y visitas a los países.

¹²¹ Por ejemplo, el Mecanismo para un desarrollo limpio –a través del cual los países industrializados pueden cumplir en parte sus objetivos vinculantes de emisión mediante “créditos” obtenidos patrocinando proyectos que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo– cuenta ya con una junta ejecutiva que está preparando algunas propuestas.

aplicación del Protocolo, es decir, el mercado de emisión, el mecanismo de desarrollo limpio y la aplicación conjunta.

Sobre el *procedimiento de cumplimiento*, el artículo 18 del Protocolo de Kioto sólo prevé que la Conferencia de las Partes, en calidad de reunión de la Partes en el Protocolo, apruebe, en su primera sesión, “procedimientos y los mecanismos” para determinar y abordar los casos de incumplimiento del Protocolo. No obstante, la adopción de este procedimiento no se produjo hasta la Séptima Conferencia de las Partes. En efecto en la Séptima Conferencia de las Partes, las Partes adoptaron una decisión sobre el régimen de cumplimiento para el Protocolo de Kioto, que es una de las más completas y rigurosas de todo el panorama internacional¹²². Este mecanismo de control constituye el componente ejecutivo del Protocolo de Kioto, que facilita, promueve y exige el cumplimiento de los compromisos del Protocolo. El procedimiento de cumplimiento se rige por la actuación del “Comité encargado del Cumplimiento”, que tiene una doble estructura: la subdivisión de facilitación y la subdivisión de control de cumplimiento. La primera ofrece asesoramiento y asistencia a las Partes con el fin de promover el cumplimiento, mientras que la segunda tiene facultades para determinar las consecuencias que se derivarán para las Partes si no cumplen sus compromisos. Ambas subdivisiones tienen 10 miembros, a saber, un representante de cada una de las cinco regiones oficiales de las Naciones Unidas (África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa central y oriental y Europa occidental y Otros Estados), uno de los pequeños Estados Insulares en desarrollo, dos de las Partes incluidas en el anexo I y otros dos de las no incluidas en el mismo. Las decisiones de la subdivisión de facilitación pueden ser adoptadas por mayoría de tres cuartas partes, pero las de la subdivisión de control del cumplimiento requieren, además, la mayoría tanto de las Partes incluidas como las no incluidas en el anexo I. El Comité se reúne también en sesión plenaria integrada por los miembros de ambas subdivisiones y su labor cuenta con el apoyo de una Mesa, formada por el Presidente y Vicepresidente de cada subdivisión.

El mecanismo del *mercado de emisiones* permite establecer los límites de las emisiones de gases de efecto invernadero establecidos por el Protocolo de Kioto, asignando valores monetarios a dichas emisiones. El Protocolo de Kioto establece un límite al total de emisiones de las grandes economías mundiales, es decir, un número preestablecido de “unidades de emisión”. Cada uno de los países

¹²² Vid. Decisión 24/CP.7, “Procedimientos y mecanismos relativos al cumplimiento previstos en el Protocolo de Kioto”, en FCCC/CP/2001/13/Add. 3, pp. 72 y ss. y Informe de la Séptima Conferencia de las Partes a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada del 29 de octubre al 10 de noviembre de 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2.

industrializados tendrá objetivos obligatorios de emisión que deben cumplir, pero se supone que algunos lo harán mejor de lo previsto, con lo que se situarán incluso por debajo de esos límites, mientras que otros los superarán.

El Protocolo permitirá a los países que pueden ahorrarse algunas unidades de emisión –emisiones a las que tendrían derecho pero que no han “utilizado”– y vender este exceso de capacidad a los países que superan sus objetivos. El llamado “mercado del carbono”¹²³ es al mismo tiempo flexible y realista. Los países que no cumplan sus compromisos podrán “comprar” el cumplimiento, pero el precio puede ser alto. Cuanto mayor sea el costo, mayor será la presión que sientan para utilizar la energía de manera más eficiente y para investigar y promover el desarrollo de fuentes alternativas de energía que tengan emisiones bajas o nulas.

El concepto de “bolsa” mundial de compraventa de unidades de emisión es un concepto sencillo, pero en la práctica el sistema de comercio de derechos de emisión del Protocolo ha encontrado numerosas complicaciones. Los detalles no estaban especificados en el Protocolo, por lo que hubo que celebrar negociaciones adicionales para llegar a una mayor precisión. Estas normas figuraban entre las especificaciones prácticas incluidas en los “Acuerdos de Marrakech” de 2001. Los problemas son claros: las emisiones efectivas de los países deben ser supervisadas y comprobadas para poder determinar que corresponden a lo que se ha comunicado, y es preciso llevar a cabo registros minuciosos de los intercambios realizados. En consecuencia, se están estableciendo “registros” –como cuentas bancarias de las unidades de emisión de una nación–, junto con “procedimientos contables”, un “diario internacional de transacciones” y “equipos de expertos” para supervisar el cumplimiento.

En los intercambios y ventas se incluirán más unidades de emisión de las actualmente realizadas. Los países obtendrán crédito por reducir el total de gases de efecto invernadero plantando o ampliando los bosques (“unidades de absorción”), por la realización de “proyectos de aplicación conjunta” con otros países desarrollados, en general países con “economías en transición”, y por los proyectos realizados en el marco del Mecanismo para un desarrollo limpio, del Protocolo, que supone la financiación de actividades para reducir las emisiones de los países en desarrollo. Los créditos obtenidos de esta manera pueden comprarse y venderse en el mercado de emisiones o reservarse para su uso futuro.

Actualmente se están estableciendo “mercados del carbono” en la Unión Europea y otros grupos de países. Estos sistemas de intercambio de derechos de

¹²³ Conocido con ese nombre porque el dióxido de carbono es el gas de efecto invernadero más frecuentemente producido, y porque las emisiones de otros gases de efecto invernadero se registrarán y contabilizarán en forma de “equivalentes de dióxido de carbono”.

emisión tienen como objetivo iniciar el proceso y establecer una vinculación con el mercado mundial del Protocolo¹²⁴.

El Protocolo de Kioto no fija límites a las emisiones de gases de efecto invernadero de los países en desarrollo. No obstante, éstas son cada vez mayores, sobre todo en el caso de los Estados muy poblados, como China y la India, cuya producción industrial está creciendo con rapidez.

Como la atmósfera resulta igualmente dañada por las emisiones de gases de efecto invernadero con independencia de su fuente de procedencia, y se ve igualmente favorecida por los recortes de las emisiones cualquiera que sea el lugar donde se consiguen, el Protocolo incluye un dispositivo para que las reducciones puedan ser “patrocinadas” en países no obligados por los objetivos de emisión. El Mecanismo para un desarrollo limpio está lleno de complicados detalles y siglas, pero en forma simplificada funciona como sigue: los países industrializados pagan proyectos que reducen o evitan las emisiones en los países más pobres, y a cambio se les adjudican créditos que se pueden aplicar para cumplir sus propios objetivos de emisión. Los países receptores se benefician de la prestación gratuita de tecnología avanzada que permite a sus fábricas o centrales eléctricas funcionar de manera más eficiente, y por lo tanto con costos más bajos y mayores beneficios. Y la atmósfera se beneficia también porque las emisiones futuras son más bajas que en ausencia de esos dispositivos.

Este mecanismo ha suscitado considerable interés y se han adoptado medidas para ponerlo en marcha incluso antes de la entrada en vigor del Protocolo. En particular, se trata de un procedimiento eficaz en función de los costos y con un alto grado de flexibilidad para los países industrializados que tratan de cumplir sus

¹²⁴ Son numerosas las medidas que la Unión Europea ha ido adoptando para limitar las emisiones de CO₂. Entre ellas destacar: la Directiva 2003/87/CE, de comercio de emisiones, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DOUE L275, de 25.10.2003, p. 32) que regula la compraventa de derechos de emisión entre más de 12.000 instalaciones industriales, posibilitando con ello disminuir el impacto económico de las medidas de reducción de emisiones; y la Directiva 2004/101/CE, que modifica la anterior, sobre mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto (DOUE L338, de 13.11.2004, p. 0018-0023), aprobada en el segundo semestre de 2004 para hacer compatibles los instrumentos de flexibilidad de Kioto basados en proyectos (Mecanismo para un Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta) con este comercio de emisiones. También deben tenerse en cuenta: la Decisión n.º 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DOUE L049, de 19.02.2004, p. 1), la Decisión 2005/166/CE, de la Comisión, de 10 de febrero de 2005, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DOUE L055, de 01.03.2005, p. 57) y la Decisión 2005/381/CE de la Comisión, de 4 de mayo de 2005, por la que se crea un cuestionario para informar sobre la ampliación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DOUE L126, de 19.05.2005, p.43).

objetivos. Para ellos puede ser más eficiente realizar actividades beneficiosas para el medio ambiente en los países en desarrollo que en el territorio nacional, donde la tierra, la tecnología y la mano de obra suelen ser más costosas. Los beneficios para el clima son los mismos.

El sistema presenta también atractivos para las compañías e inversores privados. Este mecanismo funciona de forma ascendente: desde las propuestas individuales hasta la aprobación por los donantes y gobiernos receptores y la asignación de crédito de “reducción certificada de las emisiones”. Los países que obtienen los créditos pueden aplicarlos para cumplir sus propios límites de emisión; pueden “reservarlos” para utilizarlos más adelante, o pueden venderlos a otros países industrializados en el marco del sistema de comercio de derechos de emisión del Protocolo. Las empresas privadas están interesadas en el mecanismo porque pueden conseguir beneficios proponiendo y realizando estas actividades y porque pueden adquirir buena reputación por su tecnología, lo que les permitirá aumentar las ventas. Un posible beneficio para todos es que el incentivo de aumentar las ganancias puede llevar a estas empresas a desarrollar tecnologías todavía más útiles.

El *Mecanismo para un Desarrollo Limpio* será supervisado por una Junta Ejecutiva que se ha establecido ya y que ha aprobado una serie de “metodologías” para proyectos en mayor o menor escala. Para poder ser certificado, un proyecto debe ser aprobado por todas las Partes implicadas, demostrar una capacidad cuantificable y a largo plazo de reducir las emisiones y prometer reducciones que sean adicionales a las que se producirían en su ausencia. Más de 30 proyectos se encuentran ya en fase avanzada de preparación¹²⁵.

Una disposición especial permite que los créditos conseguidos mediante planes de desarrollo limpio sean válidos y se puedan reservar ahora, aunque el Protocolo no haya entrado todavía jurídicamente en vigor.

La *Aplicación conjunta* es un programa previsto en el Protocolo de Kioto que permite a los países industrializados cumplir parte de sus obligaciones de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero pagando proyectos que reduzcan las emisiones en otros países industrializados. En la práctica, ello significará probablemente la construcción de instalaciones en los países de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética –las “economías en transición”– pagadas por países de Europa occidental y América del Norte.

¹²⁵ Se están considerando las posibles opciones para el programa. Por ejemplo, quizá se requieran menos trámites burocráticos para los proyectos en pequeña escala, como los mecanismos de energía renovable de menos de 15 megavatios de capacidad instalada. Otra propuesta es autorizar la inclusión en este plan de los proyectos de forestación y reforestación.

Los gobiernos patrocinadores recibirán créditos que podrán aplicar a sus objetivos de emisión; las naciones receptoras obtendrán inversión extranjera y tecnología avanzada (pero no créditos para conseguir sus propios objetivos de emisión; deben hacerlo ellos mismos). El sistema presenta ventajas, como la flexibilidad y la eficiencia. Muchas veces es más barato realizar obras de eficiencia energética en los países en transición, y conseguir mayores recortes de las emisiones de esa manera. La atmósfera se beneficia independientemente del lugar donde ocurran estas reducciones.

El funcionamiento del mecanismo de aplicación conjunta es semejante al del Mecanismo para un desarrollo limpio e igualmente complicado. Para proceder con los proyectos de aplicación conjunta, los países industrializados deben cumplir los requisitos previstos en el Protocolo en lo que respecta a la presentación de inventarios precisos de las emisiones de gases de efecto invernadero y registros detallados de las “unidades” y “créditos” de emisión (pasos que son también necesarios para el comercio internacional de emisiones en el “mercado del carbono”). Si se cumplen estos requisitos, los países pueden realizar proyectos y recibir créditos a partir de 2008.

Una fase piloto iniciada en 1995 permitía a los países conseguir experiencia en la cooperación e intercambio de tecnología. La mayor parte de los numerosos proyectos piloto llevados a cabo no se traducirán en créditos en el marco del Protocolo, pero los planes iniciados después del 1 de enero de 2002 que reúnan todos los requisitos pueden registrarse en el marco del programa de aplicación conjunta.

Si los países industrializados no han establecido todavía registros aprobados y sistemas de inventario de los gases de efecto invernadero –complicados obstáculos técnicos y burocráticos que algunos países no han conseguido todavía superar– pueden realizar proyectos de aplicación conjunta en el contexto del proceso de “segundo nivel” que supone una mayor supervisión internacional. Esta supervisión, que puede asignarse a empresas privadas, garantizará que las emisiones se reduzcan de hecho, y certificará hasta qué punto lo consiguen.

D) Mecanismos asistenciales

Finalmente, el régimen sobre el cambio climático prevé el fomento de la capacidad de los países con especiales dificultades para adaptarse a las exigencias convencionales. En efecto, los países en desarrollo, los países con economías en transición y los países menos adelantados necesitan ayuda para desarrollar sus capacidades de respuesta al cambio climático. Las esferas en que esta necesidad

resulta más aguda son la mejora y transferencia de tecnología, la preparación de las comunicaciones nacionales y el aprovechamiento del mecanismo financiero. Durante la Quinta Conferencia de las Partes, celebrada en 1999, se estableció un Grupo consultivo de Expertos con el fin de examinar las maneras de mejorar las comunicaciones nacionales preparadas por las Partes no anexo I. En la Séptima Conferencia de las Partes se le otorgó el mandato adicional de estudiar los problemas y obstáculos que impedían su conclusión. En los Acuerdos de Marrakech, los gobiernos aprobaron dos nuevos marcos para el fomento de la capacidad, uno para los países en desarrollo y otro para los países con economías en transición. Estos marcos permitirán a ambos grupos aplicar la Convención y participar plenamente en el proceso del Protocolo de Kioto. Parte de la orientación ofrecida por estos marcos al FMAM y otras instituciones es que el fomento de la capacidad debe estar impulsado por los países, basarse en el aprendizaje práctico y aprovechar las actividades ya existentes. Se pide también a los países en desarrollo y a las Partes con economías en transición que continúen declarando las necesidades y prioridades específicas, al mismo tiempo que se interrelacionan mutuamente para compartir enseñanzas y experiencias. Se prevé que las Partes anexo II ofrezcan recursos financieros y técnicos adicionales, y todas las Partes deberían mejorar las actividades existentes. El Órgano Subsidiario Ejecutivo supervisará los progresos realizados en todos estos frentes.

XI. EL RÉGIMEN DE LA BIODIVERSIDAD: LA CONVENCION SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE 1992 Y EL PROTOCOLO DE CARTAGENA DE 2000

A) Caracterización general del régimen

La Convención sobre la diversidad biológica fue adoptada en Nairobi el 22 de mayo de 1992 y abierta a la firma en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 durante la Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo. Posteriormente, en desarrollo de la Convención se adoptó, el 29 de enero de 2000, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad biológica¹²⁶.

¹²⁶ Los Estados Parte en la Convención son 188 (BOE de 1 de febrero de 1994) y en el Protocolo el número de Partes asciende a 125 (BOE n. 181 de 30/7/2003). Sobre esta Convención se puede consultar la siguiente bibliografía de referencia: BRAGDON, S. H., "National sovereignty and global environmental responsibility: Can the tension be reconciled for the conservation of biological diversity?", en *Harvard International Law Journal*, 1992, pp. 381-392; SHINE, C., KOHONA, P.T.B., "The Convention on Biological Diversity: Bridging the Gap between Conservation and Development", en *RECIEL*, n.º. 1, 1992, pp. 307 y ss.; BURHENNE-GUILMIN, CASEY-LEFKOWITZ, S., "The Convention on Biological Diversity: A Hard Won Global Achievement", en *Yearbook of International Environmental Law*, n.º. 3, 1992, pp. 43 y ss.; BOWMAN, M., REDGWELL, C. (eds.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, The Hague, Boston, 1996; HERMITTE, M. A., "La Convention sur la

La Convención sobre diversidad biológica es el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas. De acuerdo con el artículo 1, los objetivos de la Convención son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada. La Convención afirma que la conservación de la diversidad biológica constituye un interés común de toda la Humanidad, es decir, que la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte (artículo 2).

El Convenio impone a las Partes obligaciones de adoptar medidas para la identificación y seguimiento de los componentes de la diversidad biológica, la conservación *in situ* y *ex situ* y la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos así como para la reducción al mínimo de todo impacto adverso. Se introducen principios de cooperación como el reparto justo y equitativo, en condiciones mutuamente acordadas de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y de los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte que aporta esos recursos; el de aseguramiento y/o facilitación del acceso a las tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, particularmente a favor de los países en desarrollo; el de participación efectiva en las actividades de investigación; el de acceso prioritario en condiciones justas y equitativas a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes; y, finalmente, el de aportación de recursos financieros a los países en desarrollo.

diversité biologique”, en *A.F.D.I.*, 1993, pp. 844-870; CHANDLER, M., “The Biodiversity Convention: Selected Issues of Interest to the International Lawyer”, en *Colorado Journal of International Law and Policy*, n.º. 4, 1993, pp. 141 y ss.; KINDELÁN BUSTELO, M., “Las dificultades de aplicación del Convenio sobre diversidad biológica ante la tercera Conferencia de las Partes (Buenos Aires, 1996)”, en *R.E.D.I.*, 1996, pp. 409-418; WELLS, M. P., “The Global Environment facility and prospects for biodiversity conservation”, en *International Environmental Affairs*, vol. 6, 1994, pp. 69-97; MCCONNELL, F., *The Biodiversity Convention: A Negotiating History*, 1996; KOESTER, K., “The Biodiversity Convention Negotiating Process and Some Comments on the Putcome”, en *Environmental Policy and Law*, n.º. 27, 1997, pp. 175 y ss.; Secretariat Convention on Biological Diversity, *Handbook of the Convention on Biological Diversity*, 2001; y “International Biodiversity Law”, en *RECIEL*, n.º. 11-1, 2002. La página web oficial es: www.biodiv.org.

Las medidas de aplicación se centran en elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptar para ese fin las estrategias, planes o programas existentes que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el Convenio que sean pertinentes para la Parte interesada e integrar, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

El Protocolo de Cartagena se inspira en el principio de precaución y tiene por objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos. De conformidad con estos objetivos, cada Parte debe adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo, necesarias y convenientes para cumplir sus obligaciones dimanantes del Protocolo. Asimismo, las Partes deben velar por que el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia y la liberación de cualesquiera organismos vivos modificados se realicen de forma que se eviten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana¹²⁷.

B) Estructura institucional

La estructura institucional del Convenio sobre la diversidad biológica se compone de la Conferencia de las Partes, la Secretaría, el órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico, la Reunión del Período entre Sesiones sobre el Funcionamiento del Convenio, el mecanismo financiero interino (GEF-FMAM) y el Comité de cumplimiento del Protocolo de Cartagena.

¹²⁷ El Protocolo no afectará en modo alguno a la soberanía de los Estados sobre su mar territorial establecida de acuerdo con el derecho internacional, ni a los derechos soberanos ni la jurisdicción de los Estados sobre sus zonas económicas exclusivas y sus plataformas continentales de conformidad con el derecho internacional, ni al ejercicio por los buques y las aeronaves de todos los Estados de los derechos y las libertades de navegación establecidos en el derecho internacional y recogidos en los instrumentos internacionales pertinentes. Además, ninguna disposición del Protocolo se interpretará en un sentido que restrinja el derecho de una Parte a adoptar medidas más estrictas para proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica que las establecidas en el Protocolo, siempre que esas medidas sean compatibles con el objetivo y las disposiciones del Protocolo y conformes con las demás obligaciones de esa Parte dimanantes del derecho internacional.

La *Conferencia de las Partes* (artículo 23) es el máximo órgano del Convenio que reúne a los representantes de todas las Partes y algunos observadores, incluidas las ONGs¹²⁸. La Conferencia de las Partes dirige, supervisa y decide sobre el proceso de instrumentación y desarrollo futuro del Convenio, mediante el análisis y discusión de los temas de la agenda del Convenio y con la asesoría proporcionada por el Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico. En concreto, la Conferencia de las Partes examina la aplicación del Convenio y, con ese fin: establece la forma y los intervalos para transmitir la información que deberá presentarse de acuerdo con las disposiciones del Convenio y examinará esa información, así como los informes presentados por cualquier órgano subsidiario; examina el asesoramiento científico, técnico y tecnológico sobre la diversidad biológica; examina y adopta, según proceda, protocolos; examina y adopta enmiendas al Convenio y a sus anexos; examina las enmiendas a todos los protocolos, así como a todos los anexos de los mismos y, si así se decide, recomienda su adopción a las Partes en el protocolo pertinente; examina y adopta anexos adicionales al Convenio, establece los órganos subsidiarios, especialmente de asesoramiento científico y técnico, que se consideren necesarios para la aplicación del Convenio; entra en contacto, por medio de la Secretaría, con los órganos ejecutivos de los convenios que traten cuestiones reguladas en el Convenio, con miras a establecer formas adecuadas de cooperación con ellos; y examina y toma todas las demás medidas necesarias para la consecución de los objetivos del Convenio a la luz de la experiencia adquirida durante su aplicación.

La Conferencia de las Partes actúa como *reunión de las Partes* en el Protocolo¹²⁹. Las Partes en el Convenio que no sean Partes en el Protocolo podrán participar en calidad de observadores en las deliberaciones de las reuniones de la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo. Cuando la Conferencia de las Partes actúe como reunión de las Partes en el Protocolo, las decisiones adoptadas en virtud del Protocolo sólo se adoptaran por las Partes en éste.

La Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo examinará periódicamente la aplicación del Protocolo y adoptará, con arreglo a su mandato, las decisiones que sean necesarias para promover su aplicación efectiva. La Conferencia de las Partes desempeñará las funciones que se

¹²⁸ Del 9 al 20 de febrero de 2004 se celebró en Kuala Lumpur (Malasia) la Séptima Conferencia de las Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica.

¹²⁹ El reglamento de la Conferencia de las Partes y el reglamento financiero del Convenio se aplicarán *mutatis mutandis* al Protocolo, a menos que se decida otra cosa por consenso en la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo.

le asignen en el Protocolo y deberá: a) Formular recomendaciones sobre los asuntos que se consideren necesarios para la aplicación del Protocolo; b) Establecer los órganos subsidiarios que se estimen necesarios para la aplicación del Protocolo; c) Recabar y utilizar, cuando proceda, los servicios, la cooperación y la información que puedan proporcionar las organizaciones internacionales y órganos no gubernamentales e intergubernamentales competentes; d) Establecer la forma y la periodicidad para transmitir la información que deba presentarse de conformidad con el Protocolo y examinar esa información, así como los informes presentados por los órganos subsidiarios; e) Examinar y aprobar, cuando proceda, las enmiendas al Protocolo y sus anexos, así como a otros anexos adicionales del Protocolo, que se consideren necesarias para su aplicación; f) y desempeñar las demás funciones que sean necesarias para la aplicación del Protocolo.

La primera reunión de la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo será convocada por la secretaría, conjuntamente con la primera reunión de la Conferencia de las Partes que se prevea celebrar después de la fecha de entrada en vigor del Protocolo. Las sucesivas reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de la Conferencia de las Partes en el Protocolo se celebrarán conjuntamente con las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes, a menos que la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo decida otra cosa. Las reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo se celebrarán cuando lo estime necesario la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo, o cuando lo solicite por escrito una Parte, siempre que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la secretaría haya comunicado a las Partes la solicitud, ésta cuente con el apoyo de al menos un tercio de las Partes.

Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como los Estados que sean miembros u observadores de esas organizaciones que no sean Partes en el Convenio, podrán estar representados en calidad de observadores tanto en las reuniones de la Conferencia de las Partes en el Convenio como en la que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo. Todo órgano u organismo, ya sea nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental con competencias en los asuntos contemplados en el Convenio y en el Protocolo en las esferas relacionadas con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, y que haya informado a la Secretaría su deseo de estar representado, como observador, en una reunión de la Conferencia de las Partes, podrá ser admitido a participar salvo si un tercio, por lo menos, de las Partes presentes se oponen a ello. La admisión y

participación de observadores estarán sujetas al reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

La Conferencia de las Partes designó al PNUMA, como la organización internacional competente para desempeñar las funciones de *Secretaría* ejecutiva en el ámbito del Convenio¹³⁰. La Secretaría, prevista en el artículo 24 del Convenio, lleva a cabo las siguientes funciones: organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes y prestar los servicios necesarios; desempeñar las funciones que se le asignen en los protocolos; preparar informes acerca de las actividades que desarrolle en desempeño de sus funciones en virtud del Convenio, para presentarlos a la Conferencia de las Partes; asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones; y desempeñar las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes. La Secretaría del Convenio actuará como secretaria del Protocolo y por lo tanto, las funciones de la secretaria se aplicarán *mutatis mutandis* al Protocolo.

El *Órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico* se constituye con la finalidad de proporcionar a la Conferencia de las Partes y, cuando proceda, a sus otros órganos subsidiarios, asesoramiento oportuno sobre la aplicación del Convenio¹³¹. Esta integrado por representantes de los gobiernos con competencia en el campo de especialización pertinente y observadores, incluyendo las ONGs y es de carácter multidisciplinario. Presenta regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor. Bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, de conformidad con las directrices establecidas por ésta y a petición de la propia Conferencia, este órgano: proporciona evaluaciones científicas y técnicas del estado de la diversidad biológica; prepara evaluaciones científicas y técnicas de los efectos de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del Convenio; identifica las tecnologías y los conocimientos especializados que sean innovadores, eficientes y más avanzados relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y presta asesoramiento sobre los programas científicos y de cooperación internacional en materia de investigación y desarrollo en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y responde a las preguntas de carácter científico, técnico, tecnológico y metodológico que le planteen la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios. La Conferencia

¹³⁰ Anteriormente, la sede del Secretariado del Convenio sobre diversidad biológica se encontraba en Ginebra (Suiza), pero en 1996 la sede se desplazó a Montreal (Canadá).

¹³¹ Artículo 25.

de las Partes puede ampliar ulteriormente las funciones, el mandato, la organización y el funcionamiento de este órgano.

Cualquier órgano subsidiario establecido por el Convenio o en virtud de éste podrá, cuando así lo decida la reunión de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena, prestar servicios al Protocolo, en cuyo caso, la reunión de las Partes especificará las funciones que haya de desempeñar ese órgano. Las Partes en el Convenio que no sean Partes en el Protocolo podrán participar en calidad de observadores en los debates de las reuniones de los órganos subsidiarios del Protocolo. Cuando un órgano subsidiario del Convenio actúe como órgano subsidiario del Protocolo, las decisiones relativas a éste sólo se adoptaran por las Partes en el Protocolo.

La Reunión del Período entre Sesiones sobre el Funcionamiento del Convenio se creó a partir de la Decisión 4/16 como una reunión preparatoria para la Quinta Conferencia de las Partes. La reunión del período entre sesiones es una reunión de composición abierta en la que se analizan los temas que se abordarán en las subsecuentes reuniones de las Conferencias de Partes. Así mismo, refuerza, profundiza y orienta sobre los temas de dichas reuniones, siendo fundamentalmente una reunión de carácter político. La primera Reunión Período entre Sesiones sobre el Funcionamiento del Convenio (ISOC por sus siglas en inglés) se llevó a cabo del 28 al 30 de junio de 1999 en Montreal, Canadá. Algunos de los principales temas discutidos en la primera reunión del ISOC fueron: la evaluación del funcionamiento del Convenio y su Programa de trabajo, el análisis de otros convenios relacionados con el Convenio y el análisis de las experiencias en la operación del Convenio.

La segunda reunión de este tipo fue la Reunión de Composición Abierta del Período entre Sesiones sobre Plan Estratégico, Informes Nacionales y Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (conocida en inglés como el “MSP”). Ésta se llevó a cabo en noviembre de 2001, en la ciudad de Montreal, Canadá y el tema central de discusión fue el Plan Estratégico del Convenio, con miras a presentar un plan que se discutió en la siguiente Conferencia de las Partes. Este plan estratégico intenta replantear y reorientar las acciones del CDB con el fin de que el Convenio se convierta en uno clave para la Agenda Mundial Ambiental. Esta reunión tuvo especial importancia, considerando la celebración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (también conocida como Río + 10) en Johannesburgo, Sudáfrica en agosto de 2002.

El Artículo 21 del Convenio establece un *mecanismo financiero* que provea de recursos a las Partes que sean países en desarrollo para la instrumentación del Convenio. Así mismo, el Artículo 20 establece que las Partes que sean países

desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para que las Partes que son países en desarrollo puedan cubrir los costos de la aplicación del Convenio y beneficiarse del mismo. En ambos artículos se incluyen principalmente los cuatro tipos siguientes de disposiciones financieras: i) apoyo nacional financiero e incentivos; ii) recursos financieros nuevos y adicionales por mediación del mecanismo financiero; iii) financiación por canales bilaterales, regionales y otros multilaterales; y iv) financiación por parte del sector privado.

Por otro lado, el Artículo 39 designó de manera interina al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF, por sus siglas en inglés) para operar el mecanismo financiero del Convenio. Hasta el momento, el FMAM sigue operando bajo la autoridad y supervisión de la Conferencia de las Partes. Los proyectos del FMAM son operados por las Partes contratantes del Convenio así como por las agencias implementadoras del FMAM: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial.

En virtud del artículo 34 del Protocolo de Cartagena se establece como mecanismo institucional de control, el *Comité de Cumplimiento*, integrado por 15 miembros designados por las Partes y elegidos por la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo sobre la base de tres miembros de cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas. Los miembros del Comité deben tener competencia reconocida en la esfera de la seguridad de la biotecnología y otras esferas pertinentes, incluida la experiencia jurídica y técnica¹³².

C) Mecanismos de control

Los mecanismos de control previstos en el Convenio son: el mecanismo de incumplimiento, los informes periódicos, el intercambio de información y los mecanismos introducidos por el Protocolo de Cartagena, es decir: procedimiento de acuerdo fundamentado previo, la vigilancia, la presentación de informes, mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación del cumplimiento y para una evaluación de la eficacia del Protocolo.

En el *mecanismo de incumplimiento*, el Comité de Cumplimiento tiene atribuidas funciones muy importantes con el fin de promover el cumplimiento y

¹³² Vid. Primera Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica que actúa como Reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, celebrada en Kuala Lumpur, del 23 al 27 de febrero de 2004, documento sobre "Cumplimiento (artículo 34): Procedimientos y mecanismos de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología", en UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/8, de 18 de noviembre de 2003.

atender los casos de incumplimiento, bajo la orientación general de la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo. Sus funciones, en el ámbito de este mecanismo de control, son: determinar las circunstancias concretas y las posibles causas de casos particulares de incumplimiento que se le hayan remitido; examinar la información presentada sobre cuestiones relativas al cumplimiento y a los casos de incumplimiento; prestar asesoramiento y/o asistencia, según proceda, a la Parte de que se trate, sobre cuestiones relativas al cumplimiento con miras a ayudar a esa Parte a cumplir sus obligaciones en virtud del Protocolo; examinar cuestiones generales relacionadas con el incumplimiento por las Partes de sus obligaciones en virtud del Protocolo, teniendo en cuenta la información proporcionada en los informes nacionales transmitidos de conformidad con el artículo 33 del Protocolo y a través del Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología; adoptar medidas, según proceda, o formular recomendaciones a la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo; y realizar cualesquiera otras funciones que pueda asignarle la Conferencia de las Partes que actúe como reunión de las Partes en el Protocolo.

El artículo 26 prevé la presentación de *informes periódicos* que las Partes contratantes deben presentar a la Conferencia de las Partes sobre las medidas que se hayan adoptado para la aplicación del Convenio y sobre la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos del Convenio.

Mediante el *intercambio de información* todas las Partes contratantes facilitarán el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. Este intercambio de información incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas, así como información sobre programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con las tecnologías. También incluirá, cuando sea viable, la repatriación de la información.

Otro mecanismo de control que el artículo 7 del Protocolo de Cartagena regula es el del “*procedimiento de acuerdo fundamentado previo*” que debe aplicarse antes del primer movimiento transfronterizo intencional de un organismo vivo modificado destinado a la introducción deliberada en el medio ambiente de la Parte de importación. El procedimiento de acuerdo fundamentado previo no se aplicará al movimiento transfronterizo intencional de los organismos vivos modificados incluidos en una decisión adoptada por la Conferencia de las Partes

que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo en la que se declare que no es probable que tengan efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

Los demás mecanismos de control previstos en el Protocolo de Cartagena son: la vigilancia y la presentación de informes, mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación para promover el cumplimiento y una evaluación de la eficacia del Protocolo.

En este sentido, cada Parte vigilará, a través del Comité de Cumplimiento, el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Protocolo e informará a la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo, con la periodicidad que ésta determine, acerca de las medidas que hubieren adoptado para la aplicación del Protocolo.

La Conferencia de las Partes aprobó los mecanismos institucionales y procedimientos de cooperación para promover el cumplimiento con las disposiciones del Protocolo y para tratar los casos de incumplimiento. En esos procedimientos y mecanismos se incluirán disposiciones para prestar asesoramiento o ayuda, según proceda. Dichos procedimientos y mecanismos se establecerán sin perjuicio de los procedimientos y mecanismos de solución de controversias establecidos en el artículo 27 del Convenio y serán distintos de ellos¹³³.

La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo llevará a cabo, cinco años después de la entrada en vigor del Protocolo, y en lo sucesivo al menos cada cinco años, una evaluación de la eficacia del Protocolo, incluida una evaluación de sus procedimientos y anexos.

D) Mecanismos asistenciales

Los mecanismos asistenciales son: el mecanismo de facilitación, el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, la creación de capacidad, la concienciación y participación del público.

El artículo 18.3 del Convenio también prevé el llamado “*mecanismo de facilitación*” dirigido a promover y facilitar la cooperación técnica y científica,

¹³³ Sobre este procedimiento consultar el documento sobre “Cumplimiento (artículo 34): Procedimientos y mecanismos de cumplimiento en virtud del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología”, *cit. supra*. También los documentos titulados “Development of Rules of Procedure for Meetings of the Compliance Committee under the Biosafety Protocol”, UNEP/CBD/BS/CC/1/1/2 y “Draft Work Plan for the Compliance Committee under the Biosafety Protocol”, elaborados por el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, Montreal (Canadá), 14-16 marzo 2005.

desarrollar un mecanismo para el intercambio y integración de la información sobre biodiversidad y desarrollar la red humana y tecnológica necesaria, mediante la facilitación del acceso y transferencia de tecnología. En concreto, el Mecanismo de Facilitación se ha definido como una red de información y comunicación entre colaboradores e interesados en el Convenio sobre diversidad biológica que refuerza la participación, facilita y promueve la cooperación científica, técnica y de otras, para alcanzar los objetivos y actividades del Convenio sobre diversidad biológica¹³⁴. Su implantación proporcionará un acceso global y permitirá el intercambio de información sobre la diversidad biológica y su uso sostenible¹³⁵.

El Mecanismo de Facilitación se basa en el criterio de que la más amplia participación y el acceso fácil constituyen la máxima prioridad. Por lo tanto, se debe tener acceso al banco de datos por medio de comunicaciones tanto tradicionales como electrónicas. Se han efectuado esfuerzos particulares con la finalidad de promover la participación de las comunidades indígenas, cuyos conocimientos y experiencias son de tanta importancia.

El Secretario Ejecutivo, bajo la supervisión y guía de un Comité oficioso de asesoramiento (COA) establecido por las Partes en el Convenio, se encarga de coordinar la labor del Mecanismo de Facilitación. El comité trabaja de forma transparente y cooperativa para promover la toma de conciencia sobre las múltiples necesidades e inquietudes con las que se enfrentan las diversas comunidades, países y regiones. Además, se ha establecido una red de centros nacionales de coordinación -también denominados centros focales- para este mecanismo, en los cuales se atienden todos los asuntos relacionados con la cooperación técnica y científica. Las Partes han hecho hincapié recientemente sobre la necesidad de fortalecer la función de estos centros de coordinación. La creación de una red de organizaciones no gubernamentales y de otras instituciones que trabajen en relación con la diversidad biológica podría contribuir en la consecución de esta meta. También podría ser de mucha ayuda el establecimiento de centros de coordinación nacionales, regionales, subregionales y temáticos para facilitar el acceso a la información sobre determinados temas.

¹³⁴ Segunda Reunión de Expertos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Construyendo el Mecanismo de Facilitación”, del VII International Congress of Ecology, celebrado del 20 al 23 de julio de 1998, en Florencia (Italia).

¹³⁵ *Vid.* el documento UNEP/CBD/CHM/RW/1/1, de 9 de julio de 1997, relativo a la “Introducción al Mecanismo de Facilitación para promover y facilitar la cooperación científica y técnica del Convenio sobre la Diversidad Biológica”, Cartagena de Indias, Colombia. La Secretaría del Convenio promueve la función del Mecanismo de Facilitación y de sus metas por medio de talleres que estudian las necesidades de información científica y técnica en los países en desarrollo. En estos talleres se da prioridad a los temas que los propios países señalan, tales como la evaluación de las capacidades nacionales para la aplicación del Convenio, la mejora del acceso a nuevas tecnologías y experiencias de información y el fortalecimiento de la educación y de la sensibilización del público.

El Mecanismo de Facilitación presta apoyo a los programas de trabajo temáticos y multisectoriales del convenio, fomentando la cooperación en seis esferas fundamentales: instrumentos para la adopción de decisiones, capacitación y creación de capacidad, investigación, financiación, transferencia de la tecnología y repatriación de la información.

La primera prioridad del Mecanismo de Facilitación es asegurar el acceso irrestricto a los archivos oficiales del Convenio. Los textos del Convenio y del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología y la lista de los signatarios y de las Partes, así como sus informes y documentos oficiales, están a disposición en el sitio de Internet del Convenio, en CD-ROM y también en forma impresa. La gama de información disponible se ha ampliado considerablemente en los últimos tiempos. Los usuarios pueden en la actualidad tener fácil acceso a monografías, informes nacionales y otros informes e iniciativas y programas tales como la Iniciativa Mundial sobre Taxonomía y aquellas sobre turismo sostenible y conocimientos tradicionales. Se promueve la solvencia técnica y científica por medio de una lista de expertos designados por los gobiernos en los campos pertinentes. También, con el Mecanismo de Facilitación se trata de aumentar la toma de conciencia del público acerca de los programas y de los asuntos relacionados con el Convenio. El Mecanismo está estableciendo un sistema basado en Internet para facilitar una mayor colaboración entre los países mediante proyectos de educación y de capacitación, cooperación en la investigación, oportunidades de financiación, acceso y transferencia de la tecnología y repatriación de la información.

El Mecanismo de Facilitación trata también de poner en contacto los recursos humanos de los países en desarrollo con iniciativas científicas de vanguardia en los países desarrollados, para establecer un proceso de apoyo y beneficios mutuos dirigido a la resolución de los problemas. Otra iniciativa es la creación de una sección especializada o Mecanismo de Intercambio de Información sobre seguridad de la biotecnología, que preste apoyo al Protocolo de Cartagena. Con esto será posible que el Mecanismo de Facilitación simplifique el intercambio de información y experiencias científicas, técnicas, ambientales y jurídicas en relación con los organismos vivos modificados (OVM).

El artículo 20 del Protocolo de Cartagena establece el *Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología* como parte del mecanismo de facilitación con el fin de: facilitar el intercambio de información y experiencia científica, técnica, ambiental y jurídica en relación con los organismos vivos modificados; y prestar asistencia a las Partes en la aplicación del Protocolo, teniendo presentes las necesidades especiales de los países en desarrollo, en

particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y de los países con economías en transición, así como de los países que son centros de origen y centros de diversidad genética.

El Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología es un medio para difundir información y facilitar el acceso a la información de interés para la aplicación del Protocolo proporcionada por las Partes. También facilita el acceso, cuando sea posible, a otros mecanismos internacionales de intercambio de información sobre seguridad de la biotecnología. Sin perjuicio de la protección de la información confidencial, cada Parte proporcionará al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología cualquier información que haya de facilitar en virtud del Protocolo y también información sobre: leyes, reglamentos y directrices nacionales existentes para la aplicación del Protocolo, así como la información requerida por las Partes para el procedimiento de acuerdo fundamentado previo; acuerdos y arreglos bilaterales, regionales y multilaterales; resúmenes de sus evaluaciones del riesgo o exámenes ambientales de organismos vivos modificados que se hayan realizado como consecuencia de su proceso reglamentario, incluida, cuando proceda, información pertinente sobre productos derivados de los organismos vivos modificados, es decir, materiales procesados que tienen su origen en un organismo vivo modificado, que contengan combinaciones nuevas detectables de material genético replicable que se hayan obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna; sus decisiones definitivas acerca de la importación o liberación de organismos vivos modificados; y los informes que se le hayan presentado, incluidos los informes sobre la aplicación del procedimiento de acuerdo fundamentado previo.

Respecto a la *creación de capacidad*, el Protocolo establece que las Partes cooperarán en el desarrollo y/o el fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad institucional en materia de seguridad de la biotecnología, incluida la biotecnología en la medida en que es necesaria para la seguridad de la biotecnología, con miras a la aplicación eficaz del Protocolo en las Partes que son países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y las Partes que son países con economías en transición, a través de las instituciones y organizaciones mundiales, regionales, subregionales y nacionales existentes y, cuando proceda, mediante la facilitación de la participación del sector privado.

El Protocolo también hace referencia a la *concienciación y participación del público*. Al respecto se establece que las Partes: fomentarán y facilitarán la concienciación, educación y participación del público sobre la seguridad de la

transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados en relación con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. Para ello, las Partes cooperarán, según proceda, con otros Estados y órganos internacionales; y procurarán asegurar que la concienciación y educación del público incluya el acceso a la información sobre organismos vivos modificados identificados de conformidad con el Protocolo que puedan ser importados.

Asimismo, las Partes, de conformidad con sus leyes y reglamentaciones, celebrarán consultas con el público en el proceso de adopción de decisiones en relación con organismos vivos modificados y darán a conocer al público los resultados de esas decisiones, respetando la información confidencial. Cada Parte velará por que su población conozca el modo de acceder al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología.