

REVERTIR EL CICLO DE DETERIORO DE LA SALUD DE LOS OCÉANOS EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA ADOPCIÓN DE LA CNUDM DE 1982: LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICOS

*REVERSE THE CYCLE OF DETERIORATION OF THE HEALTH OF THE
OCEANS ON THE 40TH ANNIVERSARY OF THE ADOPTION OF UNCLOS IN
1982: THE FIGHT AGAINST PLASTIC POLLUTION*

María Teresa PONTE IGLESIAS* (España)

Asociada de Número del IHLADI

Sumario: I. Introducción. II. La basura plástica marina: Un desafío para la comunidad internacional en su conjunto. 1. Algunas consideraciones previas. 2. Dispersión del marco jurídico internacional. 3. Hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. III. A modo de conclusión.

Resumen: Venimos de conmemorar el cuarenta aniversario de la apertura a la firma en Montego Bay de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Desde entonces han surgido nuevos problemas que afectan sensiblemente a la sostenibilidad y la conservación de los océanos y mares que hacen que estos espacios se encuentren en una situación de “emergencia mundial”, merecedora de una acción encaminada a detener e invertir la pérdida de su biodiversidad y la degradación de sus ecosistemas con el objetivo de proteger y restaurar su dañada salud. Uno de esos graves problemas es la contaminación marina por plásticos y microplásticos que ha conducido a la comunidad internacional a iniciar un proceso conducente a la negociación de un tratado internacional de alcance universal para poner fin a este tipo de contaminación, incluso en el medio marino. El objetivo del trabajo es examinar los instrumentos de los disponemos hasta el presente para hacer frente a los impactos de la contaminación por plásticos en el medio marino y la necesidad de fortalecerlos a través la adopción de un nuevo acuerdo mundial sobre la contaminación plástica.

Palabras clave: Biodiversidad – CNUDM – contaminación por plásticos – Derecho del mar – microplásticos.

Abstract: We have come to commemorate the fortieth anniversary of the opening for signing in Montego Bay of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. Since then, new problems have arisen that significantly affect sustainability and conservation of the oceans and seas that make these spaces find themselves in a situation of “global emergency”, deserving of an action aimed at stopping

* Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Santiago de Compostela (España).

and reversing the loss of their biodiversity and the degradation of their ecosystems with the aim of protecting and restoring their damaged health. One of these serious problems is marine pollution by plastics and microplastics that has led the international community to initiate a process leading to the negotiation of an international treaty of universal scope to put an end to this type of pollution, including in the marine environment. The objective of the work is to examine the instruments that we have up to now to deal with the impacts of plastic pollution in the marine environment and the need to strengthen them through the adoption of a new global agreement on plastic pollution.

Keywords: Biodiversity – UNCLOS – plastic pollution – Law of the Sea – microplastics

I. Introducción

Dentro del Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (2021–2030)¹, venimos de conmemorar el cuarenta aniversario de la apertura a la firma en Montego Bay de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, de 1982 (CNUDM). Desde entonces hasta la actualidad, este tratado de alcance universal calificado como “uno de los instrumentos multilaterales más significativos y visionarios del siglo XX”² ha recorrido un largo camino. Primero a través de un movimiento de consulta y negociación dirigido a “realizar esfuerzos renovados para facilitar la participación universal en la Convención”, que desembocó en la adopción del Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, de 1994³. Después a través de la incorporación de la conservación y utilización sostenible de los mares y los océanos a la estrategia del desarrollo sostenible⁴, y del alumbramiento de

* Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación: “La implementación del ODS 14 en España y la UE: Desafíos regulatorios para la cooperación internacional y la seguridad marítima. (ESPODS14)”, PID2019-109680RB-I00, financiado por la Agencia Estatal de Investigación, Plan Nacional del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

¹ Resolución 72/73. *Los océanos y el derecho del mar*, aprobada por la Asamblea General el 5 de diciembre de 2017, párr. 292.

² *Informe de la 24ª Reunión de los Estados Parte*, Nueva York, 9 a 13 de junio de 2014, SPLOS/277, p. 5 párr. 14.

³ Entrada en vigor de forma general: 28 de julio de 1996 y para España: 14 de febrero de 1997, BOE 13.21997.

⁴ No hay más que recordar, en este sentido, el capítulo 17 de la *Agenda 21* adoptada el 14 de junio de 1992, “Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos”; el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo y el documento final de Río+20 “El futuro que queremos”; y, más recientemente, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, entre cuyos objetivos se incluye el de “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Por su parte, la Resolución 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015), indica que “la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos”. Un examen detallado

nuevos instrumentos jurídicos, entre ellos el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993⁵; el Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios concluido al amparo de la CNUDM⁶; el Código de Conducta para la Pesca Responsable adoptado por la Conferencia de la FAO también en el año 1995⁷; el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDRN) de 2009⁸; o el reciente Acuerdo sobre subvenciones a la pesca de la OMC adoptado en junio de 2022⁹. Entre tanto,

“el declive del océano está acelerándose a medida que las actividades humanas insostenibles y sus efectos nocivos siguen degradando el océano, lo que da lugar a profundos cambios con el riesgo de alcanzar puntos de inflexión. El estado de emergencia del océano se refleja en el cumplimiento limitado de los compromisos mundiales pertinentes, en particular las metas de Aichi en virtud del

en I. Rodríguez Manzano, “Un objetivo de desarrollo sostenible para los océanos y mares: pesca, pobreza y seguridad alimentaria”, *La reforma de la Gobernanza Pesquera Internacional y Europea* (J. Pueyo Losa y J. Jorge Urbina, Coords.), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2017, pp. 29–53. N. Ros, “Sustainable development approaches in the new Law of de Sea”, *The Spanish Yearb. Int'l L.*, vol. 21, 2017, pp. 11–39, disponible en <http://www.sybil.es/archive/vol-21-2017/> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵ Adoptado por Resolución 15/93 de la Conferencia de FAO, en su 27º período de sesiones celebrado en noviembre de 1993. Entró en vigor el 24 de abril de 2003. Tiene su origen en la Declaración de Cancún de 1992 sobre la Pesca Responsable y en la preocupación expresada en el Capítulo 17, Área de Programa C, de la Agenda 21 acordada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. La UE hizo pública la aceptación del contenido del Acuerdo mediante la Decisión 96/428/CE del Consejo, de 25 de junio de 1996 (*DOCE* L 177/24, de 16.07.1996).

⁶ Adoptado el 4 de agosto de 1995. Entrada en vigor de forma general: 11 de diciembre de 2021. Entrada en vigor para España: 18 de enero de 2004, *BOE*, nº 175, de 21 de julio de 2004.

⁷ Es un código voluntario acordado por más de 60 Estados, considerado como el instrumento “de referencia más completo para la ordenación de la pesca. Contiene principios, problemas y orientaciones políticas para preservar, ordenar y desarrollar los recursos marinos. Y destaca en su enfoque lo siguiente: protección de los ecosistemas y los hábitats; toma en consideración de los factores derivados del medio ambiente; exige que se reduzca al mínimo el efecto de las actividades pesqueras y lograr que estas sean ecológicamente sostenibles”, F. González Laxe, “La nueva territorialización de la pesca y los organismos internacionales”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 188, septiembre/octubre 2005, pp. 70–83, p. 72.

⁸ Aprobado por la Conferencia de la FAO en su 36 período de sesiones celebrado en noviembre de 2009. Entró en vigor el 5 de junio de 2016. La UE hizo pública la aceptación del contenido del Acuerdo mediante la Decisión 2011/443/UE del Consejo de 20 de junio de 2011 (DO L191/1, de 22.7.2011).

⁹ Decisión Ministerial de 17 de junio de 2022, adoptada en la Duodécima sesión de la Conferencia Ministerial celebrada en Ginebra del 12 al 17 de junio del mismo año. El Acuerdo representa un paso destacado para la sostenibilidad de los mares y océanos. Sus disposiciones prohíben las subvenciones a la INDNR, considerada como un factor clave en el agotamiento mundial de las poblaciones pesqueras. Información disponible sobre el Acuerdo en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/rulesneg_s/fish_s/fish_s.htm (Fecha de consulta: 19.05.2023).

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y su Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 14 (ODS 14: Vida submarina)”¹⁰.

Han surgido nuevos problemas que afectan sensiblemente a la sostenibilidad y la conservación de los océanos y mares como la subida del nivel del mar, la erosión costera, el aumento de la temperatura y acidificación de los océanos, la pérdida de la biodiversidad marina, o los nuevos tipos de contaminación derivados de las actividades de minería marina o de los desechos plásticos¹¹, que hacen que océanos y mares se encuentren en una situación de “emergencia mundial”, merecedora de una acción encaminada a detener e invertir la pérdida de su biodiversidad y la degradación de sus ecosistemas con el objetivo de proteger y restaurar su dañada salud¹².

En este contexto, donde es absolutamente necesario apremiar las acciones transformadoras si pretendemos proteger el 30% de los océanos y mares de aquí a 2030, se han abierto procesos dirigidos a elaborar *instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes*, trascendiendo en este sentido la culminación a principios del pasado mes de marzo de 2023, tras dos intensas décadas de trabajo, del proceso de negociación del nuevo “Acuerdo de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la protección de la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional”¹³ o la reciente decisión de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino.

II. La basura plástica marina: Un desafío para la comunidad internacional en su conjunto

1. Algunas consideraciones previas

Actualmente los elevados y crecientes niveles de basura marina, en especial de basura plástica y microplásticos de origen terrestre y marítimo

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Establecer el rumbo para un planeta azul sostenible. Comunicación Conjunta relativa a la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos*, JOIN (2022) 28 final, Bruselas, 24.6.2022.

¹¹ *Vid. Segunda Evaluación Mundial de los Océanos*, Naciones Unidas, Nueva York, 2021. Disponible en <https://www.un.org/Depts/los/temp/RP/2011859SWOAIIVolIIWEB.pdf> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

¹² *Los océanos y el derecho del mar*. Informe del Secretario General, Doc. A/77/331, 9 de septiembre de 2022, p. 14.

¹³ Información disponible en https://www.un.org/ibnj/content/home?Is%20Featured=0&language=en&sort_by=created&sort_order=DESC&Is_Featured=0 (Fecha de consulta: 19.05.2023).

“representan un problema ambiental grave a escala mundial que afecta negativamente a la diversidad biológica marina, los ecosistemas, el bienestar animal, las sociedades, los medios de vida, la pesca, el transporte marítimo, la recreación, el turismo y las economías”¹⁴.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) el plástico constituye la fracción más importante, persistente y dañina de los desechos marinos, y representa alrededor del 85% de esos desechos¹⁵.

Desde que este material comenzó a utilizarse por vez primera hace más de medio siglo, se han producido 9.000 millones de toneladas de plástico, de las cuales menos del 10 % se han reciclado y solo el 12 % se han incinerado con la consiguiente emisión de gases¹⁶. Su uso para productos de consumo se ha generalizado y su demanda mundial se ha incrementado considerablemente¹⁷. De continuar esta tendencia se prevé que la cantidad de desechos plásticos que entran en los ecosistemas acuáticos se triplique en las próximas décadas. Para el 2040 se espera que las emisiones mundiales de plástico procedentes de fuentes terrestres se sitúen entre los 23 y 37 millones de toneladas por año¹⁸, con un incremento del 400% en las

¹⁴ Resolución 4/6. *Basura plástica y microplásticos marinos*, de 15 de marzo de 2019. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Cuarto período de sesiones, 11 a 15 de marzo de 2019 (UNEP/EA.4/Res.6). Las conclusiones del último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente advierten de los efectos letales y subletales en la fauna marina (ballenas, focas, tortugas, aves y los peces e invertebrados como bivalvos, plancton, gusanos y corales). Sus efectos incluyen el enredo, la inanición, el ahogamiento, la laceración de los tejidos internos, la asfixia y la falta de oxígeno y luz, el estrés fisiológico y los daños toxicológicos. Asimismo, los plásticos también pueden alterar el ciclo global del carbono por su efecto sobre el plancton y la producción primaria en los sistemas marinos. Los ecosistemas marinos especialmente los manglares, las praderas marinas, los corales y las marismas, desempeñan un papel importante en el retención de carbono, en PNUMA, *De la contaminación a la solución: Una evaluación global de la basura marina y la contaminación por plásticos. Síntesis*, Nairobi, 2021, pp.1–43, p.3.

¹⁵ PNUMA, *De la contaminación a la solución...*, op. cit., p. 3. Sobre los impactos de la basura marina y la contaminación por plásticos *Vid.* la recopilación bibliográfica contenida en *Ibid.* pp.30–43.

¹⁶ Para 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la producción, uso y eliminación de plásticos representarán el 15% de las emisiones permitidas, según el objetivo de limitar el calentamiento global a 1.5°C, en <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504922> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

¹⁷ A título de ejemplo cabe indicar que en 2015 se fabricaban en torno a 322 millones de toneladas de plástico en todo el mundo. Cinco años después el volumen estimado del mercado mundial del plástico era de unos 580.000 millones de dólares, frente a los 502.000 millones de dólares estimados en 2016. *Vid.* PNUMA, *De la contaminación a la solución...*, op. cit., p. 3 e *Informe sobre la gobernanza internacional de los océanos: Una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030*, Informe – A8–0399/2017, Parlamento Europeo.

¹⁸ PNUMA, *De la contaminación a la solución...*, op. cit., p. 3. En cuanto a la procedencia de todo el plástico acumulado en los océanos, las fuentes son diversas. Algunas conocidas, pero no todas. Un factor principal es el auge de los plásticos de un solo uso. En 2015, los empaques generaron la mitad de todos los residuos plásticos. Y en 2018, los plásticos de un solo uso representaban el 60–95% de la contaminación por plásticos en los océanos. Las fuentes terrestres próximas a las costas y los ríos generan

concentraciones de microplásticos en los océanos entre los años 2020–2050 y de un 5.000% en la cantidad de microplásticos en el año 2.100¹⁹.

Este notable aumento del consumo de plástico pone en peligro la salud de los océanos y mares del mundo. Los residuos plásticos afectan negativamente la seguridad y calidad de los alimentos, la salud humana y el turismo costero y también contribuyen al cambio climático alterando el ciclo del carbono a través de su efecto en la producción primaria de los sistemas marinos²⁰. Todas las especies marinas, desde el plancton y los moluscos hasta las aves, las tortugas y los mamíferos, se enfrentan a riesgos de intoxicación, lesiones, inanición y muerte. Los corales, los pastos marinos y los manglares al estar asfixiados por desechos plásticos no reciben oxígeno y luz²¹. Más aun cuando los plásticos se descomponen en el medio marino transfieren a las aguas, sedimentos y cadenas tróficas marinas, microplásticos²²,

la mayoría de la contaminación por plásticos que llega a los océanos. También hay fuentes marinas significativas. Al menos el 22% de los residuos marinos provienen del sector pesquero. El aire es otro vector para la contaminación por plásticos: el desgaste de las llantas y frenos de los vehículos son una fuente de emisión de microplásticos significativa, al igual que las superficies plásticas abrasadas por el viento, el procesamiento de residuos, las carreteras y la agricultura, M. B. Tekman, B.A. Walther, C. Peter, L. Gutow and M. Bergmann, *Impacts of plastic pollution in the oceans on marine species, biodiversity and ecosystems*, WWF Germany, Berlín, 2022, pp. 1–221, p. 19.

¹⁹ *Ibid.* pp. 23–24.

²⁰ En la Conferencia sobre el Cambio Climático (COP26), se enfatizó como los plásticos también son un problema climático. En 2015 su fabricación está relacionada con la producción de 1,7 gigatoneladas de CO₂ y se estima que para 2050 esta cifra se triplique a aproximadamente 6,5 gigatoneladas, un 15% del presupuesto mundial de carbono, en <https://news.un.org/es/story/2021/10/1498752> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

²¹ Los manglares proveen a muchas comunidades costeras seguridad alimentaria y control de inundaciones, entre otros servicios. Sus sistemas complejos de raíces atrapan y acumulan la contaminación por plásticos, convirtiéndolos en sumideros de plástico. Un ejemplo se observa en zonas de manglar de Java en las que se cuantificó una densidad de 2.700 piezas de plástico por cada 100m² y en varias ubicaciones el plástico cubría hasta el 50% de la superficie del bosque de manglar, M. B. Tekman, B.A. Walther, C. Peter, L. Gutow and M. Bergmann, *op. cit.*, pp. 128–129. También es importante destacar que los manglares y las praderas submarinas actúan como sumideros de carbono, pudiendo contener una cantidad de carbono cinco veces superior a la de los bosques tropicales.

²² Los microplásticos se definen como “Pequeños trozos de plástico de menos de cinco milímetros de longitud que pueden ser perjudiciales para nuestro océano y la vida acuática.” Investigaciones recientes sobre los efectos físicos y toxicológicos de los microplásticos aportan pruebas sobre la transferencia trófica en las cadenas alimentarias planctónicas, así como sobre la absorción directa de microplásticos por parte de los invertebrados marinos. Se ha demostrado que la ingestión de microplásticos por parte de los peces provoca estrés fisiológico, cáncer de hígado y disfunción endocrina, afectando la fertilidad de las hembras y el crecimiento del tejido reproductivo de los peces macho. Según las Naciones Unidas, 51 billones de partículas microplásticas, 500 veces más que las estrellas de nuestra galaxia ensucian nuestros mares, amenazando gravemente la fauna marina, en UN Environment, *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*, Nairobi, 2019, pp. 1–708, pp. 700 y 151. Sobre el problema que representa los microplásticos *Vid. UNEP FRONTIERS 2016 REPORT Emerging Issues of Environmental Concern*, disponible en <https://www.unep.org/resources/frontiers-2016-emerging-issues-environmental-concern> (Fecha de

microfibras sintéticas y celulósicas, sustancias químicas tóxicas, metales y microcontaminantes. Los microplásticos actúan como vectores de organismos patógenos perjudiciales para los seres humanos, los peces y las poblaciones acuícolas que al ingerirlos pueden experimentar cambios en la expresión de genes y proteínas, alteración del comportamiento alimentario, disminución del crecimiento, cambios en el desarrollo del cerebro y reducción de las tasas de filtración y respiración. También pueden alterar el ciclo reproductivo y la supervivencia de los organismos marinos y poner en peligro la capacidad de las especies clave y de los “ingenieros” ecológicos para crear arrecifes²³.

Nos enfrentamos, sin duda, a un problema que afecta en mayor o menor medida a todas las regiones del planeta. Para hacernos una idea cabe destacar que en América Latina y el Caribe los plásticos son la principal fuente de contaminación de las aguas marinas. Dado que las cuencas hidrológicas, los estuarios y las playas desembocan en las regiones tropical y subtropical del Atlántico occidental, la región se ve gravemente afectada por los microplásticos. Estos han llegado a lugares tan remotos como la Patagonia y están presentes en el ecosistema marino incluida la corriente circumpolar antártica²⁴. Por su parte, en la Unión Europea (UE) se calcula que cada año entre 150.000 y 500.000 toneladas de residuos plásticos terminan en

consulta: 19.05.2023). En términos más generales, los microplásticos y los nanoplasticos suponen un riesgo potencial para la salud humana. Aunque no se ha demostrado claramente un vínculo entre los alimentos de origen marino, y los niveles generales de su exposición a los plásticos marinos y, además, existe incertidumbre acerca de sus efectos en la salud, hay pruebas sustanciales de que los productos químicos asociados a los plásticos, como el metilmercurio, los plastificantes y los piroretardantes, pueden entrar en el cuerpo humano con efectos nocivos en la salud. Es el caso, por ejemplo, de ciertas comunidades indígenas costeras que tienen a las especies marinas como la principal fuente de alimentos, PNUMA, *De la contaminación a la solución...*, *op. cit.*, pp. 3 y 10.

²³ En 2010 se estimaba que 11.1 mil millones de piezas de plástico estarían enredadas en los arrecifes de coral de la región Asia-Pacífico y que este tipo de contaminación crecerá un 40% hacia 2025. Los equipos de pesca perdidos o abandonados también representan una amenaza significativa para los corales, pudiendo permanecer enredados en los arrecifes por décadas, asfixiando, quebrando y abrazando estructuras e incluso matando arrecifes enteros. Se ha confirmado que los corales acumulan microplásticos dentro y sobre sus pólipos, lo que impacta a los corales en sí y a las algas con las que tienen relaciones simbióticas. Además, puede alterar las estructuras comunitarias de los arrecifes, M. B. Tekman, B.A. Walther, C. Peter, L. Gutow and M. Bergmann, *op. cit.*, p. 138.

²⁴ M. Tambutti y J. J. Gómez, Coods., *Panorama de los océanos, los mares y los recursos marinos en América Latina y el Caribe: Conservación, desarrollo sostenible y mitigación del cambio climático*, Documentos de proyectos (LC/TS.2020/167/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, pp. 1–74, p. 15. A juicio de estos autores, los factores principales que favorecen esta contaminación son: i) crecimiento demográfico, desarrollo urbano y aumento del turismo; ii) elevada demanda y producción de artículos plásticos; iii) el cambio climático, y iv) gobernanza limitada, falta de reglamentación y escasa observancia de las normas de planificación del uso de la tierra; deficiencias en la gestión de desechos, y una pobre gestión de las industrias marinas.

los mares. De ellas, entre 75.000 y 300.000 toneladas son microplásticos²⁵. Además, se han identificado zonas críticas regionales de microplásticos que suponen riesgos importantes para el funcionamiento de los ecosistemas y la salud humana. Por ejemplo, el mar Mediterráneo, donde debido a su carácter cerrado se acumulan grandes volúmenes de desechos marinos y plásticos; el océano Ártico, por el daño potencial a su naturaleza prístina y los daños a las especies icónicas y a los pueblos indígenas dependientes de la cadena alimentaria marina; y la región de Asia oriental y sudoriental donde se acumulan significativos volúmenes de desechos no controlados a lo largo de una extensa línea costera con grandes poblaciones que dependen en gran medida del medio marino para su subsistencia²⁶.

Esta panorámica general sobre los elevados y crecientes niveles de basura plástica marina, sus efectos y la magnitud de un problema presente en diverso grado en todas las regiones del planeta, evidencia como la contaminación por plásticos es un peligro visible calificado por el PNUMA como “*una catástrofe en ciernes en el contexto de la triple crisis planetaria del cambio climático, de la pérdida de biodiversidad y de la contaminación*”²⁷, que amenaza los medio de subsistencia de unos 3.000 millones de seres humanos que dependen abrumadoramente de los mares y océanos para obtener alimentos e ingresos²⁸. A la vista de un panorama como el descrito trasciende la urgente necesidad de luchar contra contaminación marina provocada por la basura plástica. Y a este respecto planteamos la cuestión de si ello es posible con los instrumentos internacionales de los que disponemos en los momentos actuales.

2. *Dispersión del marco jurídico internacional*

Lo primero que se advierte es una dispersión en el abanico de instrumentos internacionales aplicables para hacer frente a los impactos de la contaminación por plásticos en los océanos y mares.

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular*, COM (2018) 28 final, Estrasburgo, 16.1.2018.

²⁶ PNUMA, *De la contaminación a la solución...*, op. cit., p. 18.

²⁷ Vid. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504922> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

²⁸ “*Estimates indicate that the value of the ocean economy ranges between \$3 trillion to \$6 trillion per year, sustaining at least 150 million direct jobs across a wide range of sectors, including but not limited to fishing, aquaculture, shipping, tourism, offshore wind energy, oil and gas, mining and marine biotechnology. It is also central to global food security, contains rich, biodiverse habitats, provides invaluable ecosystem services and absorbs significant amounts of heat and carbon dioxide*”, United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Environment Trade and environment review 2023 review 2023. Building a sustainable and resilient Building a sustainable and resilient ocean economy beyond 2030 ocean economy beyond 2030*, p. xiii, disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2023d1_en.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023).

Aunque la CNUDM nos ofrece el marco jurídico general para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino en sus diversas formas al establecer la obligación general de los Estados de proteger y preservar el medio marino, y enunciar las competencias normativas y de ejecución de los Estados, así como la necesaria cooperación internacional y regional, “*autoconstituyéndose en marco normativo de referencia de los demás convenios específicos en esta materia medioambiental*”²⁹. Además,

*“When interpreted in the light of contemporary international environmental law, then the obligations as contained in unclos are based on the core elements of due diligence, environmental impact assessment and precaution”*³⁰.

Sin embargo, como instrumento marco, la CNUDM por sí sola no responde suficientemente al problema de la contaminación por plásticos del medio marino³¹. La Convención

*“nao conterem normas detalhadas, nem especificações técnicas relativas às diferentes fontes. Em vez disso, a CNUDM define um quadro jurisdicional (jurisdictional framork) de caráter geral, no qual se integram estas normas técnicas, que estão definidas em convenções específicas, de natureza universal ou regional, e às quais a Parte XII remete quando se trata de delimitar com maior precisão as competências dos Estados para adotarem e executarem leis e regulamentos em relação às diferentes fontes de poluição marinha”*³².

De ahí que para abordar los problemas de la contaminación por plásticos se acuda a dos vías. Una consistente en la aplicación de diversos *tratados internacionales* relativos a la protección del medio marino contra la contaminación, dotados de contenidos y ámbitos de vigencia variables, con incidencia limitada y algunos incluso indirecta en esta fuente contaminación. La otra buscando, sobre todo, la

²⁹ F. Mariño Menéndez, “La protección internacional del medio ambiente (II): Regímenes particulares, en M. Diez de Velasco”, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2013, pp. 810–840, p. 820.

³⁰ J. Schälip, *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law. Facts, Policy and Legal Implications*, Brill–Nijhoff, Leiden–Boston, pp. 1–446, p. 381.

³¹ *Ibid.* p. 381. Además, la autora subraya que “*Yet, as a framework instrument, unclos does not by itself give a sufficient response to the problem of marine plastic pollution. The general duty to protect and preserve the marine environment, as stipulated in unclos, needs to be substantiated by internationally agreed legally binding standards on landbased sources of pollution. Challenges in this regard include deficiencies in the implementation and enforcement of existing standards and regulations, regulatory lacunae, including with regard to the geographical scope of application of legally binding commitments, and a need for coordination and coherence at the global and regional levels*”.

³² J. Jorge Urbina y M. Chantal Ribeiro, “Comentário à Parte XII. Proteção e preservação do meio marinho”, *Comentários à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* (Wladimir Brito e Fátima Castro Moreira, Coords.), Edições Almedina, Coimbra, 2022, pp. 407–449, pp. 431–432.

adopción de *instrumentos internacionales no vinculantes*, lo que pone de relieve como

“la aparente inflación de derecho blando en una determinada materia es utilizada frecuentemente por los Estados como una cortina de humo para ocultar la existencia de la deflación de normas vinculantes que obliguen jurídicamente en el plano internacional”³³.

Comenzando por los *instrumentos jurídicos vinculantes* en los que es posible encontrar disposiciones aplicables a la contaminación por plásticos³⁴, cabe mencionar, entre ellos, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989, cuyo Anexo I incluye entre las categorías de desechos sujetos a control, los desechos resultantes del tratamiento de superficie de metales y plásticos³⁵. También el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes de 2001, dirigido a prohibir o reducir la producción, utilización, importación y exportación de los productos químicos enumerados en sus anexos³⁶. Asimismo, el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL) de 1973³⁷, que en

³³ I. Lirola Delgado, “¿Inflación o deflación normativa en el Derecho Internacional?”, *Inflación y deflación normativa* (C. R. Fernández Liesa, D. Oliva Martínez, O. Pérez de la fuente, eds.), Dykinson, Madrid, 2022, pp. 15–36, p. 27.

³⁴ Sin embargo, desde ciertas posiciones se considera que algunos de estos convenios no resultan aplicables al fenómeno de la deposición de plásticos en el mar por no ser suficientes y contundentes como para resolverlo verosimilmente. En este sentido, *Vid.* M. Hinojo Rojos, “Los plásticos y el Derecho Internacional del Mar”, *Estrategia Blue Growth y Derecho del Mar* (J. Cabeza Pereiro y Belén Fernández Docampo, Coords.), Editorial Momarzo, Albacete, 2018, pp. 251–286, pp. 264–268 y 285.

³⁵ BOE 22.9.1994. Entrada en vigor: de forma general el 5 de mayo de 1992 y, para España, el 8 de mayo de 1994. En la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea celebrada en 2019, se acordaron una serie de enmiendas relacionadas específicamente con los plásticos (Anexos II, VIII y IX del Convenio con el objetivo de mejorar el control de los movimientos transfronterizos de residuos plásticos y aclarar el ámbito de aplicación del Convenio tal como se aplica a dichos residuos) que entraron en vigor el 1 de enero de 2021, Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, “Plastic Waste Amendments” (2019), disponible en <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWasteAmendments/%20Overview/tabid/8426/Default.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023). Asimismo, la decisión BC-14/13 de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea incluye en particular el establecimiento de la *Asociación del Convenio de Basilea sobre los Desechos Plásticos* con el objetivo de “mejorar y promover la gestión ambientalmente racional de los desechos plásticos a nivel mundial, regional y nacional y prevenir y reducir al mínimo su generación para, entre otras cosas, reducir considerablemente y eliminar a largo plazo el vertido de desechos plásticos y microplásticos en el medio ambiente, en particular en el medio marino.”, disponible en <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWastePartnership/Decisions/tabid/8097/Default.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

³⁶ BOE 23.6. 2004. Entrada en vigor: de forma general, el 17 de mayo de 2004 y, para España, el 26 de agosto de 2004.

³⁷ Adoptado el 2 de noviembre de 1973. El Protocolo de 1978 relativo al Convenio MARPOL que absorbió al Convenio original. Entrada en vigor: el 2 de octubre de 1983. En 1997, se adoptó un Protocolo para introducir enmiendas en el Convenio y se añadió un nuevo Anexo VI, que entró en vigor el 19 de mayo

su anexo V impone a los buques la prohibición de descarga en el mar de toda clase de desechos plásticos salvo en caso de pérdidas accidentales o de eliminación de plásticos resultante de averías sufridas por un buque o por sus equipos³⁸. O el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972³⁹ que prohíbe el vertimiento de

“plásticos persistentes y demás materiales sintéticos persistentes, tales como redes y cabos, que puedan flotar o quedar en suspensión en el mar de modo que puedan obstaculizar materialmente la pesca, la navegación u otras utilidades legítimas del mar”⁴⁰.

Esta lista se completa con los convenios regionales de “gran importancia porque adaptan sus disposiciones a las características de cada mar y una gestión integrada de la zona costera y de los ecosistemas marinos”⁴¹. Entre otros, el Convenio revisado sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico de 1992⁴², el Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre de 1980⁴³, el Convenio de Lima para la protección del medio

de 2005. A lo largo de los años, el Convenio MARPOL ha sido objeto de diversas actualizaciones mediante la incorporación de enmiendas, BOE 17.10.1984. Entrada en vigor para España, el 6 de octubre de 1984.

³⁸ Su Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques entró en vigor el 31 de diciembre de 1988.

³⁹ BOE 10.1.1975. Entrada en vigor: el 30 de agosto de 1975. En 1996 se adoptó el Protocolo de Londres, que prohíbe todo vertimiento, con la excepción de desechos que posiblemente resulten aceptables en la denominada “lista de vertidos permitidos”. El Protocolo entró en vigor el 24 de marzo de 2006, BOE 31.3. 2006.

⁴⁰ Artículo IV.1 a. y también Anexo I apartado 4 del Convenio. El Anexo I contiene una lista negra de desechos cuyo vertimiento está prohibido.

⁴¹ M. Mariño Menéndez, *op. cit.*, p. 823. “*Most relevant instruments request their parties to regulate several industry sectors and activities that are major sources of plastic pollution, and to formulate action plans, programmes and measures in this regard, including the phase-out of products. They define standards on how to regulate and control point and non-point sources of marine pollution and require states to set up a national system of authorization, monitoring, and inspection. Environmental management principles, such as the precautionary principle or approach, the polluter pays principle, the principle of sustainable development, and the ecosystem approach, play an important role in some of the regional instruments on land-based sources, including from the newer generation...Some regional instruments provide for the possibility of defining marine protected areas, require their parties to take account of hotspots and endangered species, or set up more detailed standards on environmental impact assessment. Such specific standards, as stipulated in some regional instruments, can serve as a basis for reporting obligations and compliance assessment procedures*”, J. Schäli, *op. cit.*, p. 384.

⁴² Hecho en Helsinki, el 9 de abril de 1992, DO L 73/20, 16. 3. 94.

⁴³ *Vid.* V. Bou Franch, “La lucha contra la contaminación marina resultante de fuentes y actividades de origen terrestre. Especial referencia al Mediterráneo”, *Derecho del Mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo* (J. Juste Ruiz y V. Bou Franch, dirs., J. M. Sánchez Patrón, Coord.), Tirant lo blanch, Valencia, 2013, pp. 319–362. J. Rochette et al., “Regional Oceans Governance Mechanisms: A Review”, *Marine Policy*, vol. 60, October 2015, pp. 9–19.

ambiente marino y la zona costera del Pacífico Sudeste de 1981⁴⁴, el Convenio de Cartagena para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran Caribe de 1983 y su Protocolo relativo a la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran Caribe de 1999⁴⁵, y el Convenio de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible de las zonas marinas y costeras del Pacífico Nordeste de 2010⁴⁶.

Todos estos convenios regionales comprometen, en definitiva, a las Partes a adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para controlar, reducir y prevenir la contaminación marina de cualquier fuente (*latu sensu* también la contaminación por plásticos) y otras formas de deterioro del medio marino y las zonas costeras.

Ahora bien, la insuficiencia de estas normas convencionales para abordar el problema de la basura marina y la contaminación por plásticos condujo a la adopción de *instrumentos no vinculantes* que permiten ofrecer una rápida respuesta a los retos planteados por la basura plástica a la espera de un tratado internacional de carácter universal que aborde todos los aspectos de este tipo de contaminación⁴⁷, siendo principalmente en la pasada década cuando se intensifican las iniciativas internacionales para intentar reducir la basura marina y la contaminación por plásticos⁴⁸.

⁴⁴ Convenio firmado por Colombia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú en Lima el 12 de noviembre de 1981. Su preámbulo expresa “la necesidad de proteger y preservar el medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación.”

⁴⁵ Adoptado en Cartagena de Indias-Colombia el 24 de marzo de 1983. Las Partes (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica y Cuba) se comprometen a tomar todas las medidas adecuadas para controlar, reducir y prevenir la contaminación marina de cualquier fuente. El Protocolo se firmó el 6 de octubre de 1999 y actualmente son Parte Barbuda, Bahamas, Belice, Francia, Guyana, Panamá, Santa Lucía, Granada, Jamaica, Trinidad y Tobago, República Dominicana y Estados Unidos.

⁴⁶ Firmado el 18 de febrero de 2002 en Antigua-Guatemala cuyo preámbulo expresa “la necesidad de proteger y preservar el medio marino y las zonas costeras del Pacífico Nordeste contra todos los tipos y fuentes de contaminación y degradación ambiental. En su art. 6 las partes se comprometen a adoptar medidas para prevenir, reducir, controlar y remediar la contaminación y otras formas de deterioro del medio marino y las zonas costeras, facilitando así la ordenación sostenible de los recursos marinos y costeros de los países del Pacífico Nordeste en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la región.

⁴⁷ J. Jorge Urbina y M. Chantal Ribeiro, *op. cit.*, pp. 434-435. La contaminación de origen terrestre (un 80% de la contaminación total del medio marino) “no ha concitado la asunción de obligaciones jurídicamente vinculantes en el plano universal, sino que los esfuerzos desplegados en aras del establecimiento de un convenio destinado a la lucha contra este tipo de contaminación han ido fracasando uno tras otro y solo se ha conseguido establecer elementos de *soft law*”, E. Orihuela Calatayud, “Estocolmo + 50 y los océanos. Una gobernanza azul esquizoide necesitada de tratamiento urgente”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII N° 2 (2022), pp. 1-35, p. 13.

⁴⁸ Con anterioridad nos encontramos con las Directrices de Montreal para la protección del medio marino contra la contaminación de origen terrestre, de 24 de mayo de 1985 revisadas por la Declaración de Washington sobre la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra, de 1 de noviembre de 1995.

El momento decisivo lo marca la 5ª Conferencia Internacional de Residuos marinos realizada en marzo de 2011 en Honolulu que a través de la denominada “*Estrategia de Honolulu*” establecerá un marco para el seguimiento de la basura marina con el fin de reducir la cantidad y el impacto de los desechos plásticos que llegan al océano⁴⁹.

Un año después, en 2012, surgiría la “*Alianza Global sobre la Basura Marina*” gestionada por el PNUMA bajo la forma una asociación voluntaria de composición abierta en la que se integran agencias internacionales, gobiernos, empresas, academia, autoridades locales y ONGs interesadas en cooperar en la lucha contra la basura marina y la contaminación por plásticos⁵⁰. En el marco de esta Alianza, se han llevado a cabo varias actividades, incluida la elaboración de un programa de formación sobre el Anexo V del Convenio MARPOL y las instalaciones portuarias de recepción, y un examen de plásticos en los flujos de desechos en el marco del Convenio y el Protocolo de Londres.

En conexión con lo anterior destaca la acción de la Organización Marítima Internacional (OMI), pionera en tomar medidas para abordar el problema de la basura marina. A partir de la prohibición impuesta a los buques por el Convenio MARPOL de descargar en el mar toda clase de desechos plásticos salvo en caso de pérdidas accidentales o de averías, la OMI comenzó a desplegar una serie de medidas para reducir la contaminación por plásticos. Así en 2017 adoptaba las *Directrices para la implantación del Anexo V del Convenio MARPOL*⁵¹, y un año después, el Plan de acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques⁵², completado en 2021 con una estrategia al respecto⁵³.

⁴⁹ Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵⁰ *Vid.* https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/addressing-land-based-pollution?_ga=2.29546744.653945343.1677068342-1614531686.1676288307 (Fecha de consulta: 19.05.2023). También dentro del PNUMA se lanzó en 2017 la “*Campaña Mares Limpios*” que agrupa a 63 países cuyos territorios albergan al 60% de las costas del mundo, comprometidos en la lucha contra la basura marina y la contaminación por plásticos.

⁵¹ Resolución MEPC.295(71), adoptada el 7 de julio de 2017, MEPC 71/17/Add.1 Anexo 21. En 2021, la OMI publicaba una circular (MEPC.1/Circ.893, julio de 2021), recordando a las Partes en el Anexo V del Convenio MARPOL su obligación, en virtud de la regla 8 de dicho Anexo, de garantizar que en los puertos y terminales se habiliten instalaciones adecuadas para la recepción de basuras, incluidos los desechos plásticos procedentes de los buques y los artes de pesca. Disponible en <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/marinelitter-default.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵² *Plan de acción para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques*, Resolución MEPC.310 (73), adoptada el 26 de octubre de 2018, MEPC 73/19/Add.1 Anexo 10. Disponible en <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/marinelitter-default.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵³ *Estrategia para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques*, Resolución MEPC.341(77), adoptada el 26 de noviembre de 2021, MEPC 77/16/Add.1 Anexo 2.

Brevemente he de indicar que el Plan de acción basado en los marcos normativos y regulatorios existentes, tiene como objetivo contribuir a la solución mundial para prevenir que la basura plástica marina penetre en los océanos mediante las actividades de los buques. A tal efecto, ofrece a la OMI un mecanismo para identificar los resultados específicos y las medidas para alcanzarlos, e introduce nuevas medidas de apoyo para abordar el problema de la basura plástica marina procedente de los buques. Por su parte, la Estrategia persigue tres objetivos básicos: i) reducción de la basura plástica marina generada o recuperada por buques pesqueros; ii) reducción de la contribución del transporte marítimo a la basura plástica marina; iii) mejora de la eficacia de las instalaciones portuarias de recepción y las instalaciones de tratamiento para reducir la basura plástica marina. La consecución de estos objetivos exige

“reforzar el marco internacional y el cumplimiento de los instrumentos pertinentes de la OMI, esforzándose por lograr que para 2025 no se produzca ya ninguna descarga en el mar de desechos plásticos procedentes de los buques”.

En esta descripción de iniciativas internacionales destaca también la estrecha colaboración forjada entre la OMI y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la puesta en marcha, en diciembre de 2019, del “*Proyecto de asociaciones GloLitter*”, cuyo objetivo es mitigar al máximo los desechos marinos y ayudar a los países en vías de desarrollo a prevenir y reducir los desechos marinos, especialmente los plásticos, en los sectores del transporte marítimo y la pesca. A tal efecto, el GloLitter busca desarrollar mecanismos de sostenibilidad y reforzar la cooperación regional para apoyar la transición de los sectores del transporte marítimo y la pesca hacia un futuro de bajo consumo de plásticos⁵⁴. Además, el Proyecto promueve el cumplimiento de los instrumentos de la FAO como las “*Directrices voluntarias sobre el mercado de los artes de pesca*” adoptadas en 2018, cuyo punto 11 i) establece que el sistema para el mercado de las artes de pesca debería “promover el empleo de métodos que no entrañen un riesgo para el medio ambiente, por ejemplo, la contaminación por plásticos”⁵⁵.

También la OMI ha unido sus fuerzas con la Commonwealth a través de un Memorando de entendimiento por el que ambas organizaciones se comprometen a desarrollar actividades específicas dirigidas a la promoción de la buena gobernanza,

Disponible en <https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/marinelitter-default.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵⁴ Vid. https://www.imo.org/es/OurWork/PartnershipsProjects/Pages/GloLitter-Partnerships-Project-.aspx_

⁵⁵ Vid. [https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/marinelitter-default.aspx_\(Fecha de consulta: 19.05.2023\).](https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Pages/marinelitter-default.aspx_(Fecha de consulta: 19.05.2023).)

la cooperación multilateral y el desarrollo sostenible de los océanos⁵⁶. Esto incluye la implantación de la “Carta Azul de la Commonwealth”, un acuerdo de los 56 Estados miembros para cooperar activamente en la resolución de los problemas relacionados con los océanos (calentamiento de los océanos, acidificación y cambio climático; contaminación marina, incluidos los desechos plásticos y los microplásticos; pérdida de biodiversidad), en el que se subraya la necesidad de coordinar respuestas globales y coordinadas frente a la contaminación plástica al reconocer que se trata de un problema que nos afecta a todos⁵⁷.

Otra iniciativa digna de mención es el denominado “*Diálogo sobre la contaminación producida por los plásticos y el comercio de plásticos ambientalmente sostenible*” abierto a todos los Miembros de la OMC y puesto en marcha en noviembre de 2020 a iniciativa de Australia, Barbados, Canadá, China, Fiji, Jamaica y Marruecos con el objetivo de “actuar de forma coordinada para abordar el aumento del costo ambiental, sanitario y económico de la contaminación producida por los plásticos, así como en la importancia de la dimensión comercial como solución.” Algunas de los ámbitos clave en los que se centra el Diálogo, incluyen: la mejora de la transparencia de las corrientes comerciales de los plásticos, las cadenas de suministro y las políticas comerciales; el fortalecimiento de la cooperación en materia de reglamentación con otros organismos internacionales; la identificación de políticas y mecanismos comerciales ambientalmente sostenibles; y el refuerzo de la asistencia técnica relacionada con el comercio para las economías vulnerables, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo⁵⁸.

Asimismo, la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su decimotercera reunión celebrada en Cancún en diciembre de 2016, adoptó la Decisión XIII/10 en la que se refiere a los impactos de la basura marina en la biodiversidad marina y costera, haciendo hincapié en los efectos ambientales

⁵⁶ El Memorando de entendimiento se firmó en la sede de la OMI en Londres, el 29 de septiembre de 2022, por Secretario General de la OMI, y la Secretaria General de la Commonwealth. Más información en <https://www.imo.org/es/MediaCentre/PressBriefings/pages/Commonwealth-Secretariat-partnership.aspx> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁵⁷ Texto de la Carta disponible en https://thecommonwealth.org/bluecharter_ (Fecha de consulta: 19.05.2023). Parece oportuno recordar en este punto que de los 56 Estados que integran la Commonwealth, 49 bordean el océano. Ello supone que más de un tercio del océano bajo jurisdicción nacional (36%) se encuentra dentro de la Commonwealth. Asimismo, alrededor del 45% de todos los arrecifes de coral, más de un tercio de todos los manglares, y dos tercios de todos los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS) están en la Mancomunidad.

⁵⁸ Información disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/ppesp_s/ppesp_s.htm#meetings (Fecha de consulta: 19.05.2023).

de los plásticos y microplásticos en el medio marino y sus hábitats y en la necesidad de mitigarlos⁵⁹.

En esta línea de avanzar en la lucha contra la contaminación por plásticos, particularmente en el medio marino, sobresalen asimismo las iniciativas promovidas por la Unión Europea, exponentes del indisoluble compromiso de la Unión con la gobernanza internacional de los océanos. Desde la adopción de la “*Agenda para el futuro de nuestros océanos*” (2016), la UE se ha convertido en una firme impulsora de esta lucha tanto a nivel internacional como dentro de la Unión⁶⁰, reforzando su compromiso con la ejecución de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su objetivo de desarrollo sostenible n.º 14, sobre la vida submarina. Es más, la “*Agenda renovada de la UE sobre la gobernanza internacional de los océanos*”, publicada en 2022, sienta como prioridad básica su participación activa de la Unión en las negociaciones globales conducentes a la conclusión de un Acuerdo global sobre plásticos jurídicamente vinculante para el 2024⁶¹.

Y ya, en otros marcos regionales sobresale la acción de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que también viene realizando llamamientos para combatir la basura plástica. En este sentido se pronuncian la “*Declaración de Bangkok sobre la lucha contra los residuos marinos en la región*

⁵⁹ Decisión XIII/10. *Tratamiento de los efectos de los detritos marinos y el ruido submarino antropógeno en la diversidad biológica marina y costera*. Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la diversidad biológica, Decimotercera reunión, Cancún (México), 4 a 17 de diciembre de 2016 (CBD/COP/DEC/XIII/10 10 de diciembre de 2016).

⁶⁰ Para un análisis *Vid.* B. Sánchez Ramos, “Plásticos, microplásticos, artes de pesca... La acción de la Unión Europea contra la basura marina”, *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo* (J. M. Sobrino Heredia y G. A. Oanta, Coords.), Bosch Editor, España, 2020, pp. 947-978. Indicar que en su dimensión interna la respuesta de la UE ha cristalizado en la adopción de los siguientes instrumentos: “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular”, Doc. COM (2018) 28 final, Estrasburgo, 16.1.2018; Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, DO L155, 12.6.2019; Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE, DO L151, 7.6.2019; y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 1967/2006 y (CE) n.º 1005/2008 del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al control de la pesca, Doc. COM (2018) 368 final, Bruselas, 30.5.2018.

⁶¹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Setting the course for a sustainable blue planet – Joint Communication on the EU’s International Ocean Governance agenda*, JOINT (2022) 28 final, Brussels, 24.6.2022. Disponible en https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-06/join-2022-28_en.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023).

ASEAN” de 2019 y el “*Plan de acción regional de la ASEAN para combatir los desechos marinos en los Estados miembros de la ASEAN (2021–2025)*”⁶².

También, desde foros intergubernamentales se intentan articular respuestas contra la basura plástica. Es el caso de la “*Iniciativa Ciudad y Océano Limpio*” impulsada en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia–Pacífico (APEC) y dirigida a desarrollar guías y recomendaciones que permitan adoptar medidas prácticas y efectivas para prevenir el manejo inadecuado de la basura que llega al mar y para reducir la contaminación por plástico en el océano⁶³; de la iniciativa “*Osaka Blue Ocean Vision*” (OBOV) adoptada en el marco del G20⁶⁴ cuyo fin es reducir a cero la contaminación adicional por plásticos marinos para el año 2050 a través de un enfoque integral del ciclo de vida, facilitando así la implementación de acciones en línea con el “*Plan de Acción sobre Basura Marina del G20*” basado en las políticas nacionales respectivas, enfoques y circunstancias; o del Foro de

⁶² La Declaración de Bangkok busca “promover soluciones innovadoras para fortalecer las cadenas de valor del plástico, mejorar la eficiencia de los recursos, fortalecer la capacidad de investigación y la aplicación del conocimiento científico, y aumentar la consciencia y participación de la sociedad”, con el objetivo esencial de luchar contra la contaminación plástica en el océano, sobre todo teniendo presente que cuatro de los Estados miembros (Filipinas, Indonesia, Tailandia y Vietnam) son los principales contaminantes del mundo. Por su parte, el Plan de acción para combatir los desechos marinos representa un compromiso colectivo a través de una estrategia regional conjunta, alineada con las agendas nacionales, que busca soluciones para abordar los desechos plásticos marinos en toda la región. El Plan respalda el compromiso general de la ASEAN de reducir las entradas de plástico en el sistema, mejorar la recolección y minimizar las fugas, así como crear valor para la reutilización de desechos. Las acciones incluyen directrices para que los países eliminen los plásticos de un solo uso, armonicen las políticas regionales sobre estándares de reciclaje y empaques de plástico, y fortalezcan el monitoreo regional de los desechos marinos, disponible en https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/FINAL_210524-ASEAN-RAP-Summary.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁶³ Información disponible en <https://cl.usembassy.gov/es/inicio-proyecto-apecc-clean-city-and-ocean-initiative/> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁶⁴ *G20 Report on Actions against Marine Plastic Litter: Fourth Information Sharing based on the G20 Implementation Framework 2022*, Japan, 2022, Disponible en https://g20mpl.org/wp-content/uploads/2022/08/G20MPL-report-2022_2nd-edition_1108.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023). Esta iniciativa se estableció a la luz del “Plan de acción del G20 sobre basura marina” acordado en la Cumbre del G20 celebrada en Hamburgo en julio de 2017 y del “Marco de implementación del G20 para acciones sobre basura plástica marina” surgido en la Reunión Ministerial del G20 en junio de 2019 en Karuizawa. Entre los Estados y regiones vinculados por la OBOV se incluyen Alemania, Antigua and Barbuda, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Francia, Indonesia, Islas Marshall, Italia, Japón, México, Myanmar, Nepal, Noruega, Países Bajos, Perú, Reino de Arabia Saudita, República de Corea, República Popular de China, Samoa, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sultanato de Omán, Tailandia, Turquía y la Unión Europea. Cabe mencionar también el “*Action Plan to combat marine litter*” del G7 adoptado en 2015. Durante la Cumbre del G7 celebrada en 2018 en Estados Unidos, el Gobierno de Canadá abandonó la iniciativa “Carta del G7 sobre Plásticos” que finalmente no prosperó. <https://news.un.org/es/story/2018/06/1435491>.

Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, en cuyo marco se adoptó la “*Decisión I sobre Químicos, basura marina y gestión de residuos*”⁶⁵.

Finalmente, no podemos dejar subrayar el papel que desempeña el Programa de mares regionales del PNUMA⁶⁶, creado en 1974 en cuyo marco se han adoptado, como ya indiqué, convenios jurídicamente vinculantes⁶⁷.

A la vista de lo hasta aquí expuesto se constata la necesidad tanto de fortalecer los instrumentos internacionales aplicables para hacer frente a los impactos de la contaminación plástica en el medio marino, como de darle un giro a la situación provocada por la basura plástica a través de soluciones sistémicas y globales antes de que la contaminación por plásticos fatigue y complique la resiliencia de los mares y océanos y de los ecosistemas marinos. Esta constatación ha movido a la Comunidad internacional a reunirse a nivel global para actuar de manera colectiva ante el problema ambiental grave que representa la basura plástica e intentar buscar una solución mediante un instrumento jurídico vinculante de alcance universal.

3. Hacia un tratado internacional sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino

Los primeros pasos se darán tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012. En su seno los Estados mostraron su preocupación por la afectación de la salud de los océanos y la diversidad biológica de los mares como consecuencia de la contaminación marina por plásticos y microplásticos, instando a la comunidad internacional a buscar soluciones en el plano jurídico internacional que

⁶⁵ Adoptada en el marco de la XXI Reunión del Foro celebrada en Buenos Aires–Argentina del 9 al 12 de octubre de 2018. En ella se reconoce la necesidad de abordar acciones coordinadas para afrontar de forma eficaz los riesgos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados al creciente flujo y acumulación de basura marina y microplásticos, y se insta a los países a desarrollar planes, estrategias y políticas, nacionales y regionales, para reducir la basura marina, fortalecer los mecanismos de coordinación regional dirigidos a la reducción de la basura marina, y reforzar la colaboración, el intercambio de información y conocimientos, las buenas prácticas y otras actividades similares en relación con esta fuente de contaminación.

⁶⁶ *Vid.* <https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/regional-seas-programme> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁶⁷ Información disponible en <https://www.unep.org/es/node/952> (Fecha de consulta: 19.05.2023). En América Latina, existen tres programas de Mares Regionales: Gran Caribe, Pacífico Sur y Pacífico Noroeste. *Vid.* también: T. Treves, “L’approche régionale en matière de protection de l’environnement marin”, *La mer et son droit. Mélanges offerts à Laurent Lucchini et Jean-Pierre Quéneudec* (Y. Daudet, P. M. Eisemann et autres, edits.), Pedone, París, 2003, pp. 591–610.

desemboquen en una regulación a nivel global del fenómeno de la contaminación por plásticos.

A este respecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA por sus siglas en inglés) liderara la lucha contra la basura marina y los plásticos. Desde 2014 hasta la actualidad viene adoptando todo un conjunto de resoluciones sobre desechos plásticos y microplásticos, que traducen la urgente necesidad de mejorar y reforzar la coordinación, cooperación y gobernanza mundiales para adoptar medidas inmediatas con el fin de eliminar a la larga la contaminación por plástico tanto en el medio marino como en otros, evitando los perjuicios de la contaminación plástica en los ecosistemas y las actividades humanas que dependen de ellos.

En esta línea destacan, la Resolución 1/6 sobre desechos plásticos y microplásticos marinos, adoptada por la UNEA durante el primer período de sesiones celebrado en Nairobi del 23 a 27 de junio de 2014. En ella la UNEA tras reconocer los importantes riesgos que se derivan de una gestión y eliminación indebidas de los plásticos así como la necesidad de adoptar medidas al respecto, subraya que los plásticos, incluidos los microplásticos, en el medio marino constituyen un problema en rápido aumento debido a su amplio y creciente uso, combinado con la gestión y eliminación indebidas de estos desechos, y su fragmentación en microplásticos secundarios; y solicita del Director Ejecutivo del PNUMA que realice un estudio –a examinar en el segundo período de sesiones de la UNEA– sobre los desechos plásticos y microplásticos marinos a los efectos de identificar tanto las principales fuentes de estos desechos como las posibles medidas y las mejores técnicas disponibles y prácticas ambientales para prevenir su acumulación y reducir a un mínimo la cantidad de microplásticos en el medio marino⁶⁸.

Haciéndose eco de esta Resolución 1/6 de la UNEA, un año después la Asamblea General de la ONU tras expresar su profunda preocupación por los efectos negativos de los detritos marinos y los microplásticos, insta a los Estados a adoptar medidas para tener una mejor comprensión de las fuentes, las cantidades, las rutas, las tendencias de distribución, la naturaleza y los efectos de los desechos marinos, en especial los plásticos para prevenir su acumulación y reducir al mínimo su presencia en el medio marino⁶⁹.

En mayo de 2016 tuvo lugar el segundo período de sesiones de la UNEA con la ulterior aprobación de la Resolución 2/11 que pone el acento en la necesidad de realizar una

⁶⁸ 1/6. *Desechos plásticos y microplásticos marinos*, de 27 de junio de 2014, Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Segundo período de sesiones Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014 (UNEP/ EA.1/Res.6).

⁶⁹ Resolución 70/225. *Los océanos y el derecho del mar*, de 23 de diciembre de 2015.

“evaluación de la eficacia de las estrategias y enfoques de gobernanza internacionales, regionales y subregionales en vigor para combatir los detritos plásticos y los microplásticos marinos, tomando en consideración los marcos reglamentarios internacionales, regionales y subregionales pertinentes y determinando las posibles lagunas y las opciones para eliminarlas, incluso mediante la cooperación y la colaboración regionales y presente la evaluación a la Asamblea sobre el Medio Ambiente en su próximo período de sesiones, con sujeción a la disponibilidad de recursos para ese fin”⁷⁰.

Una nueva Resolución, la 3/7 de la UNEA dará un paso más en el sentido de urgir a todas las instancias a incrementar sus actividades para que

“de aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes”;

y exhortar a todos los Estados para que, sobre la base de los mejores conocimientos y prácticas disponibles en relación con las fuentes y los niveles de basura marina y los microplásticos en el medio ambiente, den prioridad a las políticas y medidas a escala adecuada, a fin de impedir que la basura marina y los microplásticos penetren en el medio marino, proponiendo a tal efecto una serie de medidas⁷¹.

A las resoluciones enumeradas se añadirán tres más adoptadas en 2019. La Resolución 4/6, que reafirma la importancia de eliminar a largo plazo el vertido de basura plástica y microplásticos en los océanos, y subraya, además,

“la importancia de una gestión más sostenible del plástico durante todo su ciclo de vida para aumentar las modalidades de consumo y producción sostenibles, que incluyen, entre otras cosas, la economía circular”⁷².

La segunda de las Resoluciones, la 4/7 se dirige a promover una gestión racional de residuos y la recolección de basura marina plástica a los fines de mejorar la salud humana y proteger el medio ambiente marino⁷³. Finalmente, la tercera de las

⁷⁰ Resolución 2/11. *Basura plástica y microplásticos marinos*, de 27 de mayo de 2016, Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Segundo período de sesiones Nairobi, 23 a 27 de mayo de 2016 (UNEP/EA.2/Res.11).

⁷¹ Resolución 3/7. *Basura marina y microplásticos*, de 6 de diciembre de 2017. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Tercer período de sesiones, celebrado en Nairobi del 4 al 6 de diciembre de 2017 (UNEP/EA.3/Res.7).

⁷² *Vid. supra* nota 14.

⁷³ Resolución 4/7. *Gestión ambientalmente racional de los desechos*, de 15 de marzo de 2019. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cuarto período de sesiones, Nairobi, 11 a 15 de marzo de 2019 (UNEP/EA.4/Res.7).

resoluciones, la 4/9 se centra en combatir la contaminación causada por los productos de plástico desechables⁷⁴.

Estas resoluciones se complementan con la creación de un *Grupo especial de expertos de composición abierta sobre la basura marina y los microplásticos* con la misión de examinar los obstáculos y opciones existentes en la lucha contra la basura plástica y los microplásticos marinos de todas las fuentes, en especial las fuentes terrestres, en cuyo seno además estudiarse y debatirse los principales obstáculos (jurídicos, financieros, tecnológicos) que entorpecen la lucha contra la basura marina y los microplásticos, se concluyó que era necesario *elaborar un instrumento mundial* capaz de ofrecer un marco jurídico centrado en la reducción y eliminación global y nacional de los productos plásticos innecesarios⁷⁵.

Así, en septiembre de 2021, tiene lugar en Ginebra la “*Primera conferencia ministerial sobre basura marina y contaminación plástica*” con el objetivo de preparar el terreno para la quinta sesión de la UNEA sobre esta materia a celebrar a principios del 2022. En el transcurso de la Conferencia los participantes abogaron por un acuerdo vinculante a nivel mundial con medidas más contundentes contra la basura marina y los microplásticos en el que se aborden aspectos no cubiertos por los instrumentos existentes, estableciendo nuevas medidas centradas en la prevención y creando un marco común para el desarrollo de planes actuación a nivel local, regional, nacional e internacional⁷⁶.

A finales de febrero de 2022, la UNEA celebra su 5ª sesión⁷⁷ en la que adopta la Resolución 5/14 por la que decide la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino⁷⁸. A tal efecto, la Resolución solicita al Director Ejecutivo del PNUMA que convoque un *Comité intergubernamental de negociación* (INC por sus siglas en

⁷⁴ Resolución 4/9. *Combatir la contaminación causada por productos de plástico desechables*, de 15 de marzo de 2019. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Cuarto período de sesiones, Nairobi, 11 a 15 de marzo de 2019 (UNEP/EA.4/Res.9).

⁷⁵ *Borrador preliminar del resumen de la presidencia del grupo especial de expertos de composición abierta sobre basura marina y microplásticos para su examen en el cuarto período de sesiones del grupo especial de expertos*, 9 a 13 de noviembre de 2020. Disponible en https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/aheg_chair_spanish.pdf#overlay-context=Fourth-adhoc-oeeg (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁷⁶ Auspiciada por Ecuador, Alemania, Ghana y Vietnam con apoyo del PNUMA, se celebró en Ginebra los días 2 y 3 de septiembre de 2021 y conto con la participación de 140 países y numerosas ONGs.

⁷⁷ Se puede consultar en <https://www.unep.org/environmentalassembly/es/unea5?%2Funea5> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁷⁸ Resolución 5/14. *Poner fin a la contaminación por plástico, hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante*, de 2 de marzo de 2022. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Quinto período de sesiones, Nairobi, 28 de febrero 2 de marzo 2022 (UNEP/EA.5/Res.14).

inglés) con el mandato de comenzar su trabajo durante la segunda mitad del 2022 y completarlo para finales del 2024⁷⁹. Al término de las negociaciones del INC deberá convocarse una conferencia diplomática de plenipotenciarios con el fin de aprobar el instrumento y abrirlo a la firma.

El primer período de sesiones del INC-1 se celebró en Montevideo del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022⁸⁰. En el transcurso de las sesiones se procedió a la elección de la mesa⁸¹ y la aprobación del reglamento⁸², iniciándose así el proceso encaminado a la negociación de un tratado internacional sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino de acuerdo con la orientaciones acerca de las cuestiones que deben examinarse durante las negociaciones, entre otras, las disposiciones sobre las cuestiones específicas y otras consideraciones enumeradas en los apartados 3 y 4 de la Resolución 5/14.

Los debates relativos al instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos se estructuraron en torno a qué debe incluir dicho instrumento y cómo podría articularse el proceso para llegar a un acuerdo a más tardar a finales de 2024.

De conformidad con la Resolución 5/14, la estructura del instrumento tendría que facilitar un enfoque global que aborde todo el ciclo de vida del plástico, en particular en el medio marino, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como las circunstancias y capacidades nacionales.

Por su parte, desde la Secretaría del PNUMA se elaboraron dos documentos claves. Uno sobre “*Amplias opciones para la estructura del instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos*”⁸³ y otro sobre los posibles elementos, basados en las disposiciones de los párrafos 3 y 4 de la Resolución

⁷⁹ El Comité contará con el apoyo de la Secretaría del PNUMA y del Grupo de Trabajo especial de composición abierta (OEWG, por sus siglas en inglés), y estará abierto a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los miembros de sus organismos especializados, las organizaciones regionales de integración económica y los interesados pertinentes, de conformidad con las normas aplicables de las Naciones Unidas. El OEWG se reunió en Dakar del 30 de mayo al 1 de junio de 2022 para fijar los calendarios y la organización de los trabajos del INC y debatir el proyecto de reglamento del referido Comité, en *Preparations for the work of the intergovernmental negotiating committee: Organisation of the forum for the exchange of information and activities related to plastic pollution. Note by the secretariat*, (UNEP/PP/OEWG/1/INF/4, 13 de mayo de 2022).

⁸⁰ Información disponible en <https://www.unep.org/es/events/conference/inter-governmental-negotiating-committee-meeting-inc-1> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁸¹ Integrada por 1 presidente, 9 vicepresidentes y 1 relator en la que se garantiza una representación regional adecuada (2 representantes de cada grupo regional y 1 representante de los pequeños Estados insulares en desarrollo).

⁸² UNEP/PP/INC.1/3.

⁸³ UNEP/PP/INC.1/4, Anexo, 8 septiembre de 2022.

5/14, que incluyen conceptos, procedimientos y mecanismos clave de acuerdos multilaterales jurídicamente vinculantes, que pueden ser pertinentes para fomentar la aplicación y el cumplimiento en el marco del futuro tratado internacional sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino⁸⁴.

Como vemos el proceso de negociación de este nuevo tratado para reducir y prevenir la contaminación por plástico está en marcha⁸⁵. Su adopción se muestra como una herramienta eficaz para hacer frente a la contaminación plástica y para salvar nuestros océanos y mares. Ahora bien, en la negociación de este instrumento global se requiere la armonización del panorama actual de gobernanza de los productos químicos y los desechos, sin poner en peligro el progreso logrado en otros acuerdos ambientales multilaterales⁸⁶.

Entre tanto se llevan a cabo las negociaciones, se aprecia la intensificación del impulso político en pro de este nuevo tratado de alcance general sobre la contaminación plástica. Manifestación de ello es el respaldo mostrado por la UE y sus Estados miembros, al considerar que este instrumento mundial

“debe promover la acción a escala nacional, regional y mundial y, en particular, permitir a los países adoptar sus políticas de aplicación en función de sus circunstancias nacionales específicas, al tiempo que se aplica un enfoque circular a los plásticos...La solución radica en la prevención, el diseño y la producción adecuados de los plásticos y su uso eficiente desde el punto de vista de los recursos, seguidos de una buena gestión cuando se conviertan en residuos”⁸⁷.

⁸⁴ UNEP/PP/INC.1/5, Anexo, 14 de octubre de 2022.

⁸⁵ Las futuras sesiones del INCE están previstas para finales de mayo del 2023 (Francia), diciembre 2023 (sede de la PNUMA), abril del 2024 (Canadá), octubre–noviembre del 2024 (Corea del Sur) y a mediados de 2025 (Ecuador, Ruanda y Senegal), UNEP/PP/INC.1/INF/3/REV.1, 9 November 2022.

⁸⁶ El Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) en su Declaración escrita presentada durante el primer período de sesiones del CIN para elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, en particular en el medio marino señaló la necesidad de “armonización del panorama actual de gobernanza de los productos químicos y los desechos, sin poner en peligro el progreso logrado en otros acuerdos ambientales multilaterales y evitando la duplicación de esfuerzos. El Convenio de Viena y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio son buenos ejemplos marco para tener en cuenta y aprovechar al negociar este instrumento vinculante.”, Disponible en <https://www.unep.org/es/events/conference/inter-governmental-negotiating-committee-meeting-inc-1> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁸⁷ Vid. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1466 (Fecha de consulta: 19.05.2023). En la Agenda renovada de la UE sobre la gobernanza internacional de los océanos”, la UE confirma su papel activo en la gobernanza internacional de los océanos y su compromiso de reforzar la ejecución de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su objetivo de desarrollo sostenible n.º 14, sobre la vida submarina, proponiendo medidas para lograr unos océanos protegidos, limpios y gestionados de forma sostenible. Entre ellas destaca el compromiso de luchar contra la contaminación marina, en particular mediante la celebración, a más tardar en 2024, de un ambicioso acuerdo mundial en materia de plásticos que sea jurídicamente vinculante, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Establecer el rumbo para un planeta*

De la misma manera la Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM) con ocasión de la reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en febrero de 2019, ha subrayado la urgente necesidad de un acuerdo mundial para hacer frente a la contaminación por plásticos y microplásticos y, en este sentido, recuerda la Resolución 3/7 de la UNEA así como la ambición a largo plazo de eliminar los vertidos de basura y microplásticos en los océanos⁸⁸. En términos similares se pronuncia la “*Declaración de Durban sobre la adopción de medidas para la sostenibilidad ambiental y la prosperidad de los Estados africanos*” al apoyar el compromiso con las medidas mundiales para hacer frente a la contaminación por plásticos, lo que exige una labor adicional para participar más eficazmente en los asuntos de la gobernanza mundial relacionados con la contaminación por plásticos, incluido el fortalecimiento de los acuerdos existentes y la opción de un nuevo acuerdo mundial sobre la contaminación plástica⁸⁹.

Más recientemente la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: “*Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*”, celebrada en Lisboa a finales de junio del 2022, también ha mostrado su respaldo a la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos⁹⁰.

azul sostenible... , op. cit., Asimismo, el nuevo “Plan de Acción de Economía Circular por una Europa más limpia y competitiva” en el que se establece el liderazgo de la Comisión Europea sobre la base de la Estrategia Europea para el Plástico, en “los esfuerzos internacionales para alcanzar un acuerdo mundial sobre los plásticos y fomentará la aceptación del enfoque de la UE sobre la economía circular en el ámbito de los plásticos, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Nuevo Plan de acción para la economía circular. Por una Europa más limpia y más competitiva*, Doc. COM (2020) 98 final, 11.3.2020. También destacar el apoyo de la “Declaración Ministerial Nórdica sobre el llamamiento a un acuerdo mundial para combatir la basura plástica y los microplásticos marinos” de 2019, en la que tras solicitar la negociación de un acuerdo global para tratar de manera más efectiva y completa el problema de la basura plástica marina y los microplásticos de manera integrada, anima a otros agentes interesados para que se sumen al llamamiento en favor de este acuerdo y participen activamente en el Grupo especial de expertos de composición abierta establecida por la UNEA, *The Nordic ministerial declaration on the call for a global agreement to combat marine plastic litter and microplastics*, *Nordic Council of Ministers for the Environment and Climate*, Reykjavik, 10th of April 2019. Disponible en <https://www.norden.org/en/declaration/nordic-ministerial-declaration-call-global-agreement-combat-marine-plastic-litter-and> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁸⁸ Comunicado trigésima reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Frigate Bay, San Cristóbal y Nieves, los días 26 y 27 de febrero de 2019. Disponible en <https://caricom.org/category/communiques/> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁸⁹ African Ministerial Conference on the Environment Seventeenth session. *Report of the Ministerial segment*. Durban, South Africa, 14 and 15 November 2019, Doc. AMCEN/17/9, 5 December 2019.

⁹⁰ *Nuestros océanos, nuestro futuro, nuestra responsabilidad: proyecto de declaración*. Nota de la Secretaría, Conferencia de las Naciones Unidas de 2022 para Apoyar la Implementación del Objetivo de

III. A modo de conclusión

El examen hasta aquí realizado confirma la necesidad de alcanzar un convenio universal con el objetivo de minimizar la generación global de desechos plásticos y su eliminación en el medio marino.

A la espera de resultados que hagan efectiva la exigencia de “*Prevenir, reducir y eliminar la basura plástica marina, incluidos los productos de plástico desechable y los microplásticos*”⁹¹, trasciende cómo el creciente apoyo al proceso encaminado a la negociación de un tratado internacional para hacer frente a la contaminación por plásticos es una señal muy positiva, reveladora del reconocimiento por parte de la Comunidad internacional de la urgencia del problema y de que está preparada para comprometerse al más alto nivel a través de un instrumento jurídicamente vinculante. Su negociación y posterior entrada en vigor es vital para frenar la triple crisis que enfrenta el planeta e intentar alcanzar así los objetivos y metas relacionadas con los océanos contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el Marco Mundial de la diversidad biológica Kunming–Montreal⁹².

Desarrollo Sostenible 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, Lisboa, 27 de junio a 1 de julio de 2022. Doc. A/CONF.230/2022/12, 17 de junio de 2022, párr. 13 e).

En similares términos se ha pronunciado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) al reconocer la necesidad de “intensificar la cooperación multilateral para acelerar la adopción de un tratado de las Naciones Unidas para poner fin a la contaminación plástica para 2024.”, *United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Environment Trade and environment...*, *op. cit.*, p. 67.

⁹¹ “Contribuyendo a los enfoques integrales basados en todo el ciclo de vida, fomentando el uso eficiente de los recursos y el reciclaje, así como la gestión ambientalmente racional de los desechos, garantizando que existan modalidades de consumo y producción sostenibles, formulando alternativas viables para los usos industriales y de consumo, teniendo en cuenta todos los efectos sobre el medio ambiente, la innovación en el diseño de productos y las medidas correctivas ambientalmente racionales para eliminar la basura plástica marina que ya se encuentra en el medio marino”, *Nuestros océanos, nuestro futuro, nuestra responsabilidad: proyecto de declaración...*, *op. cit.*, párrs. 8 y 13 d) del proyecto de Declaración.

⁹² Disponible en <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519102> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

“Reducir para 2030 los riesgos de contaminación y el efecto negativo de la contaminación de todo origen y llegar a niveles que no sean perjudiciales para la diversidad biológica y las funciones y los servicios de los ecosistemas, considerando los efectos acumulativos, entre otras cosas, reduciendo la pérdida de nutrientes al medio ambiente como mínimo a la mitad gracias a un ciclo y una utilización más eficiente... teniendo en cuenta la seguridad alimentaria y los medios de vida; y atajando y reduciendo la contaminación plástica, y trabajando por su eliminación”, constituye una de las 23 metas del Marco mundial de la diversidad biológica Kunming–Montreal, aprobado durante la segunda parte de la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica celebrada en diciembre de 2022, disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion->

El nuevo instrumento vinculante debería tener en cuenta los logros alcanzados por otros acuerdos multilaterales y complementarlos, evitando la duplicación de esfuerzos. Nos enfrentamos con un problema complejo y general cuya regulación exige establecer la interrelación con otros marcos jurídicos internacionales de alcance global y regional, principalmente los convenios que afectan a la protección del medio marino. Desde ciertas posiciones se considera que la contaminación plástica aparece más afín a los problemas del cambio climático o de la pérdida de biodiversidad⁹³. En ambos casos, la Comunidad internacional ha luchado por encontrar respuestas legales internacionales efectivas. Pero lo cierto es

“that there is no panacea which will solve all environmental problems. What we need in designing an environmental treaty is rather a diagnostic approach which takes into account different features and contexts of each problem and provides case-specific prescriptions”⁹⁴.

Es más tres décadas después de la adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la humanidad se encuentra en una crisis de biodiversidad, con al menos diez mil especies que se extinguen cada año. De manera similar, treinta años después de la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la actividad humana continúa amenazando la estabilidad del clima del planeta. De ahí que la negociación del nuevo convenio sobre la contaminación por plásticos deba guiarse por un detallado examen de los tratados y regímenes existentes para así comprender mejor cómo se pueden evitar los errores del pasado⁹⁵.

Ahora bien, no hay que silenciar que son muchos los obstáculos a sortear en el camino de combatir la contaminación por plásticos en aras contribuir al logro una gobernanza eficaz para los mares y océanos con una economía oceánicamente sostenible. Entre ellos:

- El propio plazo fijado para la consecución de las negociaciones de un tratado sobre la contaminación por plásticos de aquí al 2025 parece demasiado

de-la-biodiversidad/cop-15-1-25-esmarcomundialdiversidadbiologicakunming-montreal_tcm30-552536.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023).

⁹³ Es más existen dos corrientes sobre el modelo a seguir por la nueva Convención sobre la contaminación por plásticos. *Vid.* T. Kitamura, “Designing an International Instrument for Combating Marine Plastic Pollution”, *Peaceful Maritime Engagement in East Asia and the Pacific Region* (J. Kraska, R. Long and M. H. Nordquis, eds.), Brill-Nijoff, Leiden-Boston, 2023, pp. 361-369, pp. 363-364.

⁹⁴ *Ibid.* p. 364.

⁹⁵ WWF, *Success criteria. For a new treaty on plastic pollution*, Switzerland, September 2021. Disponible en <https://media.wwf.no/assets/attachments/SUCCESS-CRITERIA-for-a-new-treaty-on-plastic-pollution-FINAL-DRAFT-30-AUG-2021-WEB-medium-res.pdf> (Fecha de consulta: 19.05.2023).

- optimista a la vida del tiempo transcurrido (casi dos décadas) para la adopción del Acuerdo relativo a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina fuera de la jurisdicción nacional⁹⁶;
- Sus disposiciones deberían recoger normas claras y precisas aplicables a todo el ciclo de vida del plástico que permitan una respuesta efectiva a la crisis global de la contaminación por plásticos y un compromiso que garantice que dichas normas puedan ser evaluadas, fortalecidas gradualmente y modificadas de tal manera que promuevan la equidad global e incentiven la participación universal en dicho instrumento y su efectivo cumplimiento al tiempo que se promueve una economía circular segura para los plásticos que sea justa y salvaguarde el sistema climático⁹⁷;
 - Existen incertidumbres con respecto a las obligaciones de diligencia debida y el enfoque de precaución, especialmente si pensamos en países en desarrollo carentes de regulaciones sobre la producción, consumo y desecho de los plásticos. La efectiva implementación del futuro instrumento exige que los países en desarrollo cuenten con medios adecuados: provisión nuevos recursos financieros adicionales, predecibles y adecuados; acceso, desarrollo y transferencia de tecnología; desarrollo de capacidades;
 - Otras incertidumbres se suscitan en torno a cuál debería ser el umbral de daño tolerable derivado de la contaminación por plásticos en los mares y océanos, y de cómo podría cuantificarse adecuadamente; o en relación con la preservación de las áreas protegidas, incluidos los ecosistemas costeros

⁹⁶ Casi tras dos décadas de trabajo, el 5 de marzo de 2023, la Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones, reunida en Nueva York alcanzó un acuerdo sobre el Proyecto de texto revisado, disponible en https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/draft_agreement_advanced_unedited_for_posting_v1.pdf (Fecha de consulta: 19.05.2023). En su Preámbulo las Partes reconocen “la necesidad de abordar, de manera coherente y cooperativa, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas oceánicos debido, en particular, a los impactos... de la contaminación , incluida la *contaminación plástica*” (la cursiva es nuestra).

⁹⁷ Cf. M. B. Tekman, B.A. Walther, C. Peter, L. Gutow and M. Bergmann, *op. cit.*, p. 14. Environmental Investigation Agency, *Convenio sobre la Contaminación por Plásticos. Hacia un nuevo acuerdo global con un enfoque de gobernanza de múltiples capas que aborde la contaminación por plásticos*, junio 2022, pp.4–11. Esta Agencia ha identificado varias áreas en las que es necesario realizar acciones que a tal efecto agrupa en cuatro pilares que deberían constituir el marco estructural y conceptual del Convenio sobre la Contaminación por Plásticos: i) Supervisión y presentación de informes sobre el estado del medio ambiente e implementación; ii) Medidas para reducir la contaminación por plásticos y promover una economía circular segura para los plásticos; iii) Coordinación con otros instrumentos internacionales y regionales sobre temas importantes; iv) Apoyo técnico para los encargados de formular las políticas y apoyo financiero para países en desarrollo.

altamente sensibles, y los espacios situados más allá de la jurisdicción nacional, como la alta mar y la zona internacional de fondos marinos⁹⁸.

Además, el nuevo el marco jurídico que está negociándose debe servir para distribuir mejor la responsabilidad por la contaminación plástica, teniendo en cuenta las interacciones complejas y la cadena de suministro de plásticos a escala global. En este sentido, la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas podría resultar adecuado para guiar las discusiones actualmente en marcha con respecto al nuevo convenio internacional sobre la contaminación por plásticos⁹⁹.

Intensificar la cooperación multilateral para acelerar la adopción de un tratado de las Naciones Unidas para poner fin a la contaminación plástica es esencial, pero tampoco hay que desconocer que este nuevo tratado, al igual que otros acuerdos ambientales multilaterales existentes solo está llamado a regular la producción, la utilización y el comercio del plástico. El nuevo tratado en proceso de negociación sólo es una pieza de un engranaje más completo, que exige de los Estados la adopción de medidas y políticas en el plano jurídico interno para reducir el uso de plásticos innecesarios y evitables, incluidos los de un solo uso, y eliminar los microplásticos, coadyuvando a una solución global para revertir la marea del plástico y restaurar la salud de nuestros mares y océanos.

A nivel nacional, corresponde a los Estados la gestión de los desechos plásticos y la transición a la economía circular, que promueva el empleo de materiales sustitutos de los plásticos, desincentive el comercio de plásticos de un solo uso altamente contaminantes y materiales plásticos peligrosos, controle el comercio de residuos plásticos, y apoye y facilite los servicios necesarios para la gestión y reciclaje de residuos¹⁰⁰.

Para concluir y sin dejar de valorar los éxitos alcanzados hasta el momento en el establecimiento de una gobernanza capaz de proteger los mares y océanos, es

⁹⁸ Cf. Judith Schäli, *op. cit.*, pp. 381-382.

⁹⁹ Vid. A. Stöfen-O'Brien, "Common but Differentiated Responsibilities as a Guiding Principle towards a Potential International Treaty on Plastic", *Peaceful Maritime Engagement in East Asia and the Pacific Region* (J. Kraska, R. Long and M. H. Nordquis, eds.), Brill-Nijoff, Leiden-Boston, 2023, pp. 370-386.

¹⁰⁰ Resulta absolutamente necesario "promover una mayor investigación, el desarrollo y adopción de sustitutos de materiales que contaminen menos el océano; en particular, explorar la adopción de materiales naturales, subproductos marinos y desechos agrícolas posteriores a la cosecha, que podrían ayudar a impulsar la innovación, apoyar una economía más circular, y desarrollar nuevas capacidades industriales y oportunidades de empleo en los países en desarrollo." Las listas de materiales que se podrían usar y que abundan en muchos países en desarrollo, son las cáscaras de coco, el bambú, plantas de plátano, y los residuos agrícolas, United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Environment Trade and environment ..., op. cit.*, p. 68.

necesario avanzar más hacia una gestión integrada y no fragmentada del medio marino, conscientes como indica, la CNUDM de 1982 en su Preámbulo que “los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto”.

La multiplicidad de fuentes de contaminación, la degradación de los ecosistemas marinos, sus efectos acumulativos combinados y la naturaleza transfronteriza y difusa de la contaminación exigen no solo una cooperación mundial en el desarrollo de normas adecuadas, sino también una cooperación intersectorial para la gestión integrada. Solo así podremos superar los desafíos en la consecución del Objetivo 14 en el contexto de la implementación de la Agenda 2030. “Restablecer la armonía con la naturaleza mediante unos océanos sanos, productivos, sostenibles y resilientes es fundamental para nuestro planeta, nuestras vidas y nuestro futuro”¹⁰¹.

¹⁰¹ *Nuestros océanos, nuestro futuro, nuestra responsabilidad: proyecto de declaración...*, op. cit., párr. 17.