

## Cómo plantear el escenario para el INC-5.2

### Antecedentes

La 5ª sesión del Comité Intergubernamental de Negociación sobre la Contaminación por Plásticos (INC-5, siglas en inglés) se ha clausurado sin un texto final y se retomará en agosto de 2025 (INC-5.2) con la esperanza de llegar a un acuerdo definitivo.

La labor pendiente es importante. Los Gobiernos han pasado los últimos tres años debatiéndose por definir los elementos esenciales de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante que pueda abordar la contaminación por plásticos en todos los sectores y entornos, incluyendo el cuerpo humano. Pero, aunque no se ha llegado a un acuerdo al respecto, por fin se han logrado progresos significativos para comprender las expectativas de las ambiciones de los países.

En el INC-5.2, los Gobiernos intentarán concluir el texto, incluyendo las disposiciones sobre las medidas de control y los aspectos financieros, y acordarán el trabajo entre sesiones necesario antes de la primera Conferencia de las Partes (COP), todo esto asegurando también que la estructura del tratado permita su fortalecimiento a lo largo del tiempo. Todo esto y mucho más está sucediendo en un contexto geopolítico muy dinámico y en constante cambio. Pero nunca nos hemos hallado tan cerca de lograrlo como ahora y las voces que defienden las propuestas más ambiciosas nunca han sido tan fuertes.

### La sombra de un No Acuerdo

Pese a no haberse cerrado un acuerdo, Busán ha supuesto un éxito en numerosos frentes.

Se han ampliado los ámbitos de convergencia y reducido los de divergencia, aclarando los perfiles de un futuro acuerdo. Esto incluye la definición de los aspectos claves relacionados con el diseño de productos (Artículo 5), la producción (Artículo 6) y la financiación (Artículo 11), entre otras disposiciones. Sin embargo, Busán también ha propiciado un serio examen de conciencia por parte de los países más ambiciosos, que están considerando ya vías alternativas para cumplir con el mandato de la resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA, siglas en inglés) de acabar con la contaminación por plásticos, tanto desde dentro como fuera del proceso del INC. Tenemos que orientar toda esa energía hacia el INC-5.2, un encuentro decisivo cuyo fracaso nos llevaría a reconsiderar la mejor manera de volver a barajar las cartas sacando de la partida los comodines que la están bloqueando. En otras palabras, el INC ya ha incumplido su mandato inicial de concluir las negociaciones en 2024 y es probable que la próxima reunión sea la última antes de la 7ª sesión de la UNEA (UNEA-7), en diciembre de 2025, donde todo puede cambiar, teniendo en cuenta la posibilidad de que el fracaso en acordar un texto antes abra la posibilidad de varias iniciativas, incluyendo el uso de estos espacios para resolver los abusos relacionados con las normas de procedimiento y mandato.

La gran pregunta a la que tenemos que enfrentarnos es qué pasaría si no somos capaces de alcanzar un acuerdo en el INC-5.2. La respuesta a dicha pregunta tiene el potencial de influir tanto en la intensidad de las negociaciones como en las concesiones realizadas para lograr un acuerdo final. Nos hallamos en un momento crítico y pretender que no existen vías alternativas plantea el riesgo de que se repita lo de Busán —por no hablar de Ottawa, Nairobi, París y Punta del Este—, por lo que es fundamental que, al explorar la sombra de un No Acuerdo, los negociadores estén al tanto de dichas vías alternativas.

- **UNEA-7.** El INC-5.2 debería suponer el último encuentro antes de la UNEA-7. En caso de que fracase, la evolución natural de las negociaciones conduciría a una resolución en la UNEA-7, conforme a su reglamento

interno (sin alternativas entre corchetes) y a su votación. Si los países no logran llegar a un acuerdo en el INC-5.2, la UNEA-7 brinda pues la oportunidad de corregir el rumbo, pero bajo un reglamento diferente y en un momento político de alto riesgo. Por otro lado, quienes están bloqueando el acuerdo también podrían tratar de trastocar el mandato, posponiendo los progresos al respecto. Por lo tanto, independientemente de cómo se utilice la UNEA, se debería aprovechar su sombra para impulsar un acuerdo previo en el INC-5.2.

- **El proceso de Ottawa.** De forma similar, muchos países con importantes ambiciones en la cuestión están considerando cómo podría ser un proceso fuera de la ONU. Indudablemente, la Coalición de Alta Ambición (HAC, siglas en inglés) y otros países de mentalidad similar podrían alcanzar un acuerdo efectivo en una semana y, en virtud de su consumo conjunto de plástico, crear normas de facto sobre producción, sustancias químicas y diseño de productos. Es probable que semejante iniciativa sólo se produjera tras la UNEA-7, pero también podría impulsarse en el INC-5.2 y en la propia UNEA-7. Un punto de inflexión crítico va a ser si los países más ambiciosos consideran que cualquier acuerdo alcanzado en el INC-5.2 puede satisfacer sus expectativas o que es más probable que la búsqueda de consenso lo diluya todo tanto que dicho acuerdo no valga ni el papel en el que está impreso.
- **Votaciones.** Cabe explorar un posible enfrentamiento en torno al reglamento interno, como parte del juego de estrategias, antes de la supuesta sesión final. Puesto que el reglamento interno ha sido aplicado provisionalmente y que el único intento de abordar esta cuestión en sesión plenaria dio lugar a varios días de fuego cruzado en París, la mayoría de las personas delegadas se han mostrado reticentes a volver a abrir la caja de pandora. Sin embargo, la falta de claridad sobre el estatuto jurídico de las normas provisionalmente aplicadas y el peso muerto de los instrumentos existentes que no han logrado crear disposiciones adecuadas para la toma de decisiones y, por lo tanto, las han hecho ineficaces, supone que el INC-5.2 bien podría marcar el momento de votar, idealmente sobre versiones limpias de las disposiciones relevantes.
- **Trato diferenciado.** También existen opciones dentro de las negociaciones para ajustar la estructura del tratado de manera que dé cabida a visiones divergentes. Por ejemplo, se ha lanzado la idea de que, para superar el actual punto muerto, se podría explorar un modelo que no deje atrás a ningún país, pero sin retrasar tampoco a todos los demás. Numerosos tratados medioambientales multilaterales permiten un trato diferenciado de distintas partes. Esto podría adoptar muchas formas, como: (i) una opción de inclusión o exclusión voluntaria para artículos o anexos específicos, como en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL); o (ii) plazos de cumplimiento diferenciados, como en el Protocolo de Montreal y su Enmienda de Kigali. Aclarar que se trata de opciones de legítima consideración fomentaría cerrar un acuerdo y, con el telón de fondo de un posible enfrentamiento en torno al reglamento y a las vías alternativas, permitiría aumentar la presión en este sentido.

El contexto es claro: lo que hemos hecho hasta ahora no ha funcionado y, como última oportunidad para rectificar rumbo antes de que las vías alternativas se conviertan en posibilidades muy reales, hay que poner todas las opciones sobre la mesa y no dejar carta sin jugar. Además de explorar abiertamente vías adicionales, habría también que debatir modalidades alternativas de negociación, como el Marco de Viena.

## Período entre sesiones

El período entre sesiones es clave para mantener el impulso creado en el INC-5 y establecer el entorno propicio para alcanzar un resultado final cuando se reanude de la sesión.

Hay reuniones formales e informales previstas al margen de los actos diplomáticos previos al INC-5.2, incluyendo la COP del Convenio de Basilea y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos (UNOC), entre otras. Deben fomentarse en paralelo esfuerzos liderados por los miembros para facilitar las reuniones de alto nivel y a puerta cerrada con el fin de ir generando, por un lado, aceptación política y, por otro, el empoderamiento de los negociadores.

En cuanto a cómo deberían dichos negociadores enfocar el texto del Presidente, en sus preparativos para el INC-5.2, unas pocas observaciones:

- **En primer lugar:** algunas disposiciones deberían considerarse intocables durante el periodo entre sesiones, como la relativa a la producción (Artículo 6), que se basa en el texto presentado por más de 100 países. Ese texto es claro y directo, es una disposición muy completa que no requiere más matizaciones, y la oposición está en contra de su inclusión por una cuestión de principios, no de detalles. Por lo tanto, la decisión sobre su inclusión es binaria: sí o no; así que mejor dedicar el tiempo entre sesiones a otras cosas.
- **En segundo lugar:** las personas delegadas deberían tratar de alcanzar planteamientos binarios similares sobre las

demás disposiciones, especialmente sobre las relativas a sustancias químicas y productos (Artículo 3), diseño de productos (Artículo 5) y financiación (Artículo 11). Lo ideal sería contar con propuestas de texto apoyadas por más de 100 países para estas disposiciones antes del INC-5.2, por lo que los esfuerzos deberían centrarse en presentar propuestas claras y directas. Con respecto a la financiación, finalizando el encuentro de Busán muchos países donantes y receptores empezaron —entre bastidores— a dar señales de flexibilidad sobre qué tipo de acuerdo podría alcanzarse en lo referente a un compromiso y marco financiero global y su relación con las medidas de control. Se trataría de un acuerdo justo para ambas partes, pero aún no se halla plenamente articulado, ni mucho menos presentado. Sin embargo, podría verse como el punto de aterrizaje si pretendemos llegar más allá de un acuerdo al estilo de París. Los esfuerzos en esta dirección deberían ser liderados por los países, quizá contando con la ayuda de un grupo de Amigos del Presidente. En Busán ya quedó claro que no se estaba planteando ninguna iniciativa concreta en torno a un paquete de medidas y, aunque es poco probable que se cierre algo así hasta los últimos momentos de cualquier negociación, debería darse un uso más concertado de la "diplomacia entre bastidores" sin tener que llegar a apurar las últimas horas del encuentro, si queremos que el INC-5.2 sea un éxito.

- **En tercer lugar:** las personas delegadas durante el periodo entre sesiones deberían esforzarse por alcanzar acuerdos sobre las disposiciones menos controvertidas o, por lo menos, consensuar una metodología de acuerdo aplicable en las negociaciones. Esto podría llevar tiempo, pero ofrecería un punto de partida más sólido para el INC-5.2, dadas las significativas áreas de convergencia existentes y los progresos ya logrados sobre ciertas disposiciones en el INC-5.

## Empaquetando el acuerdo

El lema: "nada estará acordado hasta que todo esté acordado" viene a reconocer que se requieren compromisos múltiples e interdependientes para conformar un acuerdo global.

Y ello va a requerir que todas las partes hagan gala de flexibilidad. En el contexto del acuerdo final, esto debe traducirse en vincular compromisos importantes sobre los medios de implementación a compromisos significativos sobre las medidas de control de las primeras fases de la cadena de suministro y sobre la toma de decisiones, y viceversa.

Alcanzar compromisos relevantes relacionados supone, en términos generales:

- **Producción.** Informes obligatorios, un objetivo global colectivo sujeto a revisión periódica y medidas nacionales para reducir la producción.
- **Sustancias químicas y productos.** Obligación vinculante de eliminar los productos plásticos y las sustancias químicas utilizadas o presentes en los plásticos incluidos en el listado anexo.
- **Diseños de productos.** Obligación vinculante de adoptar requisitos mínimos sobre diseño y rendimiento.
- **Toma de decisiones.** En caso de agotar todas las posibilidades de alcanzar un consenso, la Conferencia de las Partes deberá poder votar las decisiones.
- **Financiación.** Plantear un nuevo fondo que cumpla unas condiciones específicas de gobernanza y diseño, y proporcione un apoyo financiero adecuado para cubrir los costes de cumplimiento e implementación.

En otras palabras, las medidas de control, la toma de decisiones y los medios de implementación deben ir de la mano: más compromisos significativos en uno de estos elementos deben traducirse en más compromisos significativos en el resto.

## Tarea pendiente

El desafío para asegurar un acuerdo final sólido consiste en evitar la dinámica de separar las negociaciones sobre las medidas de control por un lado de las negociaciones sobre los medios de implementación por el otro, lo que acaba empeorando la situación de ambas.

Pues hasta ahora las negociaciones se han visto lastradas desde su inicio por esta desafortunada división del trabajo, literalmente en sentidos opuestos, conduciendo al estancamiento de las conversaciones en ambos ámbitos. Por ejemplo, se han invertido horas en debatir en torno al diseño de un posible nuevo fondo, pero sin abordar en ningún momento la realidad de qué obligaciones específicas debería este apoyar.

Siguen algunos ejemplos más de cómo se ha desarrollado esta división: i) los países en desarrollo que están liderando las negociaciones sobre medios de implementación han adoptado posiciones firmes contra compromisos significativos en cuanto a medidas de control, minando así los intereses de otros países en desarrollo más abiertos a ser más ambiciosos en los dos ámbitos; y (ii) los países desarrollados que están liderando las negociaciones sobre medidas de control han adoptado posiciones firmes contra compromisos significativos sobre medios de implementación, minando así los intereses de otros países desarrollados también más abiertos a ser más ambiciosos en los dos ámbitos.

Durante las negociaciones de Busán, hemos empezado a vislumbrar los perfiles de cómo podría ser un paquete de medidas, ya que los Estados han señalado su disposición a alcanzar un acuerdo que garantice compromisos significativos con respecto al Artículo 3 (sustancias químicas y productos), al Artículo 6 (producción), al Artículo 11 (mecanismo financiero) y al Artículo 20 (toma de decisiones en la COP), lo que representa un progreso significativo, al constituir estas las disposiciones más controvertidas, aunque necesarias.

A grandes rasgos, el acuerdo incluye el desarrollo de un nuevo fondo multilateral, junto con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que desempeñe las funciones y financie las actividades para las que dicho fondo no está bien preparado o no ha sido diseñado, como el fortalecimiento institucional y otras actividades de apoyo, así como funciones de intercambio de información. Que demos o no el paso mucho más importante de asegurar que este nuevo fondo multilateral también proporcione recursos para medidas de control específicas a modo de "costes incrementales de cumplimiento", depende de qué medidas se incluyan en el acuerdo y de su naturaleza jurídicamente vinculante, y de cómo se resuelvan las cuestiones horizontales, como qué subconjunto de países en desarrollo tendrá acceso prioritario al nuevo fondo multilateral o la caracterización de la base de donantes y sus responsabilidades. Con esto en mente, los países que lideren el proceso deberían intentar combinar la ambición de los Artículos 3, 5, 6 y 20 con una mayor ambición en el Artículo 11, formando un paquete final que se considere inviolable y se defienda en consecuencia.

Para llegar a semejante acuerdo, es necesario que se forme un nuevo bloque de países. En el espíritu de "nada estará acordado hasta que todo esté acordado", los países con mayor ambición de todas las tendencias, tanto donantes como receptores, deberían reunirse para definir los perfiles del paquete final, de cara a un último baile en el INC-5.2.

## Conclusión

**En Busán nos hemos quedado cortos de tiempo, pero se han sentado las bases de lo que hay que hacer en Ginebra, en el INC-5.2, con el fin de ultimar un paquete de medidas capaz de cumplir con la ambición de la resolución 5/14 de la UNEA.**

Aunque incluso tras alcanzar un acuerdo final sobre el texto del tratado, se tendrá que seguir trabajando, por ejemplo, para concretar el nivel de ambición del objetivo de reducción global o para acometer la miríada de acuerdos necesarios para poner en marcha un nuevo fondo multilateral, esto siempre es así. En cualquier caso, ya está cerca el acuerdo que hay que alcanzar ahora, en el INC-5.2. Ahora depende de los países que están liderando los esfuerzos para lograr un tratado ambicioso y eficaz salvar las distancias y dar forma a un acuerdo capaz de terminar con la contaminación por plásticos.

## Para más información

### **Tim Grabiell**

**Abogado y asesor de políticas**

Environmental Investigation Agency  
timgrabiell@eia-international.org

### **Christina Dixon**

**Responsable de la Campaña de Océanos**

Environmental Investigation Agency  
christinadixon@eia-international.org