

## Tratado Mundial sobre los Plásticos: análisis inicial de cara a la quinta ronda de negociaciones (INC-5)

**«La mayor amenaza para nuestro planeta es creer que otros lo salvarán»**

– Robert Swan (explorador y experto en medio ambiente)

De cara a la quinta (y posiblemente última) ronda de negociaciones en torno a un tratado mundial sobre los plásticos (INC-5) se albergan altas expectativas, en particular por lo que respecta a la culminación de un acuerdo sobre un instrumento capaz de acabar con la contaminación por plásticos y reducir los perjuicios ocasionados a lo largo de todo el ciclo de vida de estos. Desde el principio, ha quedado claro que esta es una tarea generacional que no admite soluciones rápidas. El protagonismo de la citada ronda de negociaciones deberá recaer en la voluntad política para resolver varias cuestiones controvertidas y conciliar acuerdos y pretensiones. Este decisivo período de sesiones demostrará si los años de trabajo dedicados a alcanzar la situación actual han logrado sentar las bases necesarias para elaborar un instrumento idóneo para la tarea y si es posible acordar un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante para acabar con la contaminación por plásticos en 2024 como se pretendía. En el presente resumen informativo se ofrece nuestro análisis inicial –y posiblemente definitivo– del proceso del Comité Intergubernamental de Negociación, centrado en las cuestiones de alto nivel para conseguir el objetivo perseguido.

### Aspectos generales

- **Documento oficioso de la Presidencia:** Environmental Investigation Agency (EIA) ha elaborado resúmenes informativos por separado para la reflexión específica en torno a cada artículo (contáctese con nosotros en caso de interés). No obstante, en el presente documento se exponen algunas reflexiones de carácter general. En primer lugar, el documento oficioso de la Presidencia es lo que es. Ciertamente resulta llamativo que, en un documento oficioso planteado para el establecimiento de un tratado mundial sobre los plásticos, el término «envases» se mencione solamente una vez (en el contexto de la gestión de residuos de plástico) y se omita completamente el uso de vocablos como «aparejos de pesca» o «polímero», así como de otros muchos términos clave por doquier. Su aceptación sería necesaria para mantener la esperanza de obtener algún resultado satisfactorio de la cita de Busán, teniendo en cuenta dos importantes salvedades que atañen a cuestiones horizontales:

**(i) Carácter de las obligaciones jurídicas:** La aceptación del documento oficioso de la Presidencia no debería prejuzgar ni perjudicar el carácter de las obligaciones jurídicas. Por ejemplo, en dicho documento se afirma, con respecto a los planes nacionales, que «cada Estado parte podrá elaborar y ejecutar un plan nacional», lo que establece el carácter absolutamente voluntario de tales planes. Este aspecto ni siquiera está en consonancia con la meta contemplada en el Acuerdo de París, que constituye el mínimo establecido por algunas instancias en este ámbito. Habría sido preferible utilizar corchetes para reflejar la divergencia de opiniones y escribir, por ejemplo, «cada Estado parte [deberá/debería/podrá] elaborar y ejecutar un plan nacional». Esta cuestión horizontal afecta a todas las medidas de control. EIA recomienda a los negociadores que plasmen con sinceridad la divergencia de opiniones en relación con el carácter de las obligaciones jurídicas y en las instrucciones destinadas a los cofacilitadores.

**(ii) Omisiones:** La aceptación del documento oficioso de la Presidencia tampoco debería suponer un prejuicio ni un perjuicio de los artículos omitidos. Por ejemplo, no queda claro el motivo de que, pese al considerable debate y apoyo que ha suscitado, el documento oficioso de la Presidencia no incluya ninguna referencia ni propuesta de redacción de algún artículo dedicado a los programas de trabajo, que constituye una de las medidas de ejecución más importantes. Otras omisiones destacables son la de una referencia a los aparejos de pesca, que podría haberse combinado con programas de trabajo específicos o incluido en un artículo aparte, y las menciones exclusivamente someras que se hacen de la reutilización y la ampliación de la responsabilidad por parte de los productores. EIA recomienda a los negociadores presentar un texto referente a programas de trabajo específicos y garantizar la dedicación de tiempo al respecto en la secuenciación del proceso, especialmente en relación con los aparejos de pesca, así como con la reutilización y la ampliación de la responsabilidad por parte de los productores.

Una vez resueltas estas cuestiones horizontales, EIA aboga por agilizar la aceptación del documento oficioso de la Presidencia y el inicio de los debates en los grupos de contacto, en cuyo marco los negociadores podrán proponer mejoras y encontrar soluciones intermedias utilizando la fórmula de los corchetes. El documento oficioso puede constituir un bufé a la carta en lugar de un menú cerrado.

- **Producción:** ¿Qué cabe añadir en este sentido? No es ningún secreto que, sin el establecimiento de mecanismos de presentación de información y de un objetivo global (como mínimo, de alguna obligación a lo largo del ciclo de vida de los plásticos), el tratado fracasará antes de que se seque la tinta. Los negociadores han incumplido su mandato de «promover la producción y el consumo sostenibles de los plásticos», y de hacerlo «sobre la base de un enfoque integral que abarque todo el ciclo de vida» de tales materiales. Además, la inexistencia de obligaciones de presentación de información sencillamente imposibilita el seguimiento de los progresos o la evaluación de la eficacia del tratado de manera útil, tal como los científicos han venido señalando sistemáticamente, y, de no establecerse un objetivo global, la aplicación del tratado irá a la deriva sin un criterio de referencia sobre su propósito o sobre el alcance y la magnitud de los recursos financieros necesarios para los países en desarrollo. De hecho, los primeros años de aplicación del tratado se verán afectados por esta circunstancia mientras no se subsane, tal como ocurrió con los obstáculos que retrasaron los avances en los ámbitos del clima y la biodiversidad. EIA recomienda que, en caso de no poder alcanzarse un acuerdo intermedio, esta cuestión se someta a votación.
- **Proyecto de Reglamento:** Los negociadores disponen de un margen de acción escaso –pero viable– para conseguir un resultado eficaz en Busán. Siete días es tiempo suficiente para establecer las obligaciones fundamentales, dejando a la Conferencia de las Partes la definición y aprobación de los aspectos relativos a la aplicación. No obstante, dicha tarea requiere evitar posibles tácticas dilatorias. EIA recuerda a los negociadores que los miembros del Comité acordaron en su primer período de sesiones que el proyecto de Reglamento se aplicara provisionalmente a toda la labor del Comité, a excepción de cualquier disposición que se mantuviese entre corchetes. Se trata de un asunto de dominio público, y el único artículo con texto entre corchetes es el artículo 37. Por consiguiente, procede la aplicación provisional del artículo 38, que se regirá exclusivamente por la interpretación que lo acompaña:

«El Comité Intergubernamental de Negociación entiende que, atendiendo a los debates mantenidos en torno al proyecto de Reglamento de dicho Comité, existe divergencia de opiniones entre sus miembros con respecto a lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, y a su reflejo en el informe del Comité relativo a la labor de su primer período de sesiones. De ahí que la aplicación provisional de las disposiciones del artículo 38, párrafo 1, del proyecto de Reglamento haya estado sometida a debate. En caso de que se invoque lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, antes de la aprobación oficial del Reglamento, los miembros recordarán esta falta de acuerdo».

En vista de lo expuesto anteriormente, EIA recomienda agilizar la toma de decisiones sobre cuestiones de procedimiento en el marco de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 2, y que, cuando haya que adoptar decisiones sobre asuntos importantes, los negociadores recuerden la falta de acuerdo y pasen rápidamente a resolver la cuestión. Aunque ello suscitará sin duda reacciones de dramatismo y justa indignación y controversias poco veladas en favor de un consenso con miras a justificar el derecho de veto, nuestro planeta y la población infantil requieren que actuemos con determinación.

- **Acabar con la compartimentación en los niveles superior e inferior:** Las negociaciones celebradas hasta la fecha en torno a las medidas de control (nivel superior) y los medios de ejecución (nivel inferior) se han llevado a cabo de manera aislada. A medida que nos vayamos acercando a la meta, los delegados deberán plantearse el formato del producto final –el Gran Pacto de Busán– y la manera de aunar esfuerzos. Es hora de bregar con cuestiones fundamentales y resolverlas, lo que incluye determinar tanto la conveniencia de vincular la aportación obligatoria de fondos al cumplimiento de obligaciones como la manera de encauzar los recursos financieros a la aplicación de medidas vinculantes de carácter ascendente en ámbitos donde se obtenga el máximo provecho. Por otro lado, está claro que es poco probable que los países donantes vayan a financiar a perpetuidad la gestión de residuos –cosa que tampoco deberían hacer– pero sigue siendo importante prestar asistencia financiera y técnica para poner en marcha sistemas de gestión de residuos financiados de manera sostenible en los países en desarrollo a través de la formulación de políticas y la inversión estratégica. Si queremos abandonar el paradigma basado en destinar aportaciones económicas voluntarias a la ejecución de medidas voluntarias que socavan otros instrumentos (menos eficaces), el conjunto de disposiciones acordado en la ronda de negociaciones INC-5 debe vincular la aportación obligatoria de fondos a la aplicación de disposiciones vinculantes de carácter ascendente.
- **Priorización:** Aunque la elaboración detenida de un tratado idóneo constituye una tarea ineludible, dedicar más tiempo no siempre se traduce en más voluntad política. En este sentido, los negociadores tendrán que afrontar una serie de dificultades. A medida que nos adentremos en los últimos siete días, convendrá que el Comité Intergubernamental de Negociación establezca prioridades en su labor para aprovechar al máximo el escaso tiempo restante. Ello supone determinar con rapidez los temas que deban abordarse en el texto del tratado y los que puedan aplazarse hasta la Conferencia de las Partes para garantizar una estructura provista de contenido que pueda consolidarse con el tiempo. Al final del período de sesiones, el texto acordado tendrá que abarcar las obligaciones fundamentales a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, aun cuando algunos aspectos se aborden someramente, así como un plan para los preparativos de la Primera Conferencia de las Partes y otros eventos posteriores. Este planteamiento resulta fácilmente aplicable a la mayoría de las disposiciones.
- **Función de la Presidencia del Comité Intergubernamental de Negociación:** El Presidente del Comité Intergubernamental de Negociación, Luis Vayas Valdivieso, de Ecuador, no tiene una tarea fácil. El texto que tiene ante sí es una compilación de más de 70 páginas en las que figuran más de 3.000 corchetes, por lo que existe acuerdo general en cuanto a que dicho documento no puede servir de base para las negociaciones si se pretende que la reunión concluya a tiempo. Pese a todo, la cuarta ronda de negociaciones (INC-4) no encargó oficialmente a la Presidencia que elaborase su propio borrador. De ahí que recabar el apoyo al documento oficioso de la Presidencia como documento de trabajo constituya el primer obstáculo que salvar en el período de sesiones. En caso de que se acepte dicho documento, y para evitar que se sature de texto y se convierta en una nueva compilación de compilaciones de disposiciones a efectos prácticos, la Presidencia deberá proporcionar a los cofacilitadores de los grupos de contacto una orientación clara acerca de los resultados deseados, procurando a la vez que se remita al grupo de redacción jurídica, a principios de semana, el mayor número posible de artículos, por ejemplo, las disposiciones finales. Teniendo esto presente, convendría que la Presidencia definiera con claridad el cometido asignado a los cofacilitadores para culminar las siguientes tareas:
  - (i) **Textos únicos:** En lugar de solicitar varios documentos de sesiones, indicar a los cofacilitadores que encarguen a los negociadores la elaboración conjunta de una sola propuesta de texto que sirva de base para las negociaciones sobre los artículos en cuestión, especialmente cuando no se haya facilitado texto previamente, evitando la presentación de múltiples documentos de sesiones que den lugar a una compilación 2.0 a efectos prácticos.
  - (ii) **Grupos oficiosos:** Crear grupos oficiosos para avanzar en temas concretos fuera de los grupos de contacto.
  - (iii) **Priorización:** Ofrecer una orientación clara acerca de las cuestiones que deban resolverse en la ronda de negociaciones INC-5 y aquellas que puedan tratarse con anterioridad al primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes para no perder tiempo durante la ronda INC-5 en asuntos que puedan abordarse con más detenimiento posteriormente.

No cabe duda de que esta reunión requerirá flexibilidad y largas jornadas de trabajo, por lo que la Presidencia deberá oponerse a cualquier objeción encaminada a acortar la jornada o aplazar decisiones a sesiones posteriores. No estamos en Busán de vacaciones, sino que hemos venido aquí a trabajar hasta tarde y culminar la labor que comenzó hace un decenio en el primer período de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrado en 2014, así como la tarea que unánimemente asumimos en el quinto período de sesiones de dicha Asamblea en 2022.

- **El consenso requiere un proceso:** Parte del proceso de alcanzar un consenso pasa por la posibilidad de votar. El consenso no implica una aprobación unánime. Creemos en el establecimiento de un tratado sobre los plásticos igualitario y beneficioso para todas las partes, pero «no dejar a ningún país atrás» no significa «impedir el avance del resto de los países», como se ha señalado en algunos casos. Al contrario: significa colaborar para determinar y diseñar medidas que permitan a países que de otro modo se quedarían rezagados ajustarse al ritmo de los acontecimientos y ofrecer apoyo adecuado en la aplicación de tales medidas. Aparte de nuestra opinión sobre el Reglamento provisional del Comité Intergubernamental de Negociación, EIA recomienda seguir de cerca los debates acerca del reglamento para garantizar la operatividad del futuro instrumento, en cuyo marco debe preservarse el derecho de voto. Ello tiene que ver, en particular, con velar por que la aprobación del reglamento de las decisiones de la Conferencia de las Partes que se contempla en el artículo 20 del documento oficioso de la Presidencia también se someta a voto cuando no sea posible alcanzar un consenso, en lugar de exigir dicho consenso para su aprobación como se propone actualmente. Como hemos visto en el caso de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente existentes, mantener entre corchetes el derecho de voto con respecto a las normas por las que se rige la adopción de decisiones de la Conferencia de las Partes supone un menoscabo de su eficacia.

## Personas de contacto para más información:

### Tim Grabiel

Abogado Sénior y Asesor sobre Políticas  
Environmental Investigation Agency

[timgrabiel@eia-international.org](mailto:timgrabiel@eia-international.org)

+33 6 32 76 77 04

### Christina Dixon

Jefa de la Campaña para la Protección de los Océanos  
Environmental Investigation Agency

[christinadixon@eia-international.org](mailto:christinadixon@eia-international.org)

+44 20 7354 7979



62-63 Upper Street, London, N1 0NY,  
Reino Unido  
[eia-international.org](http://eia-international.org)  
+44 (0)20 7354 7960