



Distr. general  
11 de abril de 2014

Español  
Original: inglés



**Asamblea de las Naciones Unidas  
sobre el Medio Ambiente del  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**

**Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente  
del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente**

**Primer período de sesiones**

Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014

Tema 5 del programa provisional\*

**Cuestiones normativas**

**Aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo de  
Administración en períodos de sesiones anteriores**

**Proceso del examen de mitad de período del cuarto Programa de  
Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de  
Montevideo IV), y avances en la aplicación de la decisión 27/9 del Consejo  
de Administración relativa a la promoción de la justicia, la gobernanza y el  
derecho para la sostenibilidad ambiental**

**Informe del Director Ejecutivo**

*Resumen*

En el presente informe se ofrece información sobre el proceso de realización de un examen de mitad de período, exhaustivo y en todo el sistema, del cuarto Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV), según lo dispuesto en la decisión 25/11 I) del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, aprobada el 20 de febrero de 2009, que contendrá, entre otras cosas, un informe sobre la aplicación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración relativa a la promoción de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental.

\* UNEP/EA.1/1.

## I. Antecedentes

1. Desde la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el derecho ambiental ha sido una de sus esferas de actuación prioritarias. De 1982 hasta la fecha, las actividades del PNUMA en este ámbito se han organizado y coordinado mediante una serie de programas decenales, aprobados por el Consejo de Administración del PNUMA y orientados al desarrollo y el examen periódico del derecho ambiental, que en general se conocen como el Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental<sup>1</sup>.
2. El Programa de Montevideo ha sido decisivo para orientar las actividades de la comunidad internacional hacia la creación de un derecho ambiental capaz de transformar las políticas de base científica en reglas prácticas y normas de conducta. En el marco del Programa de Montevideo se han concebido varios acuerdos multilaterales ambientales, negociados bajo los auspicios del PNUMA. El mandato del PNUMA en este ámbito se ha reconocido en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Declaración Ministerial de Malmö, entre otros.
3. El Consejo de Administración del PNUMA, en su decisión 25/11 I), del 20 de febrero de 2009, aprobó el Programa –Programa de Montevideo IV– como estrategia general para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA dirigida a la formulación de actividades en la esfera del derecho ambiental para la década de 2010. El Programa de Montevideo IV abarca 27 esferas programáticas, cada una de las cuales consta de un objetivo, una estrategia y un conjunto de medidas. Estas esferas programáticas se agrupan en las siguientes cuatro partes: eficacia del derecho ambiental; conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales; retos para el derecho ambiental; y relaciones con otros ámbitos. En el anexo del presente informe se enumeran todas las esferas programáticas del Programa de Montevideo IV.
4. Las esferas programáticas, junto con sus respectivos objetivos, estrategias y medidas, componen una lista no exhaustiva de elementos para el Programa. El PNUMA, de conformidad con su función catalizadora, adopta las medidas necesarias en relación con estas esferas en coordinación con los Estados, las conferencias de las Partes y las secretarías de acuerdos ambientales multilaterales, otras organizaciones internacionales, agentes no estatales, expertos y otros interesados. En lo que atañe al PNUMA, la ejecución de esas actividades es compatible con sus programas de trabajo bienales.
5. El Programa de Montevideo, en cuanto estrategia práctica de carácter general y programa para el mundo en la esfera del derecho ambiental, se ha convertido en sinónimo de la evolución experimentada por este derecho, que antes se ocupaba sobre todo de dar respuestas jurídicas al incremento incesante de la información y los conocimientos científicos acerca del medio natural y ahora se ha hecho más sólido, más exhaustivo y más capaz de catalizar la adopción de medidas para promover cambios en las leyes y las instituciones que permitan a los países afrontar los problemas ambientales que los acucian. Gracias al Programa de Montevideo, el derecho ambiental es, en 2014, una parte integral del estado de derecho en todo el mundo, tanto a nivel nacional como internacional, que establece normas y principios relacionados con diversos aspectos de la relación entre la sociedad humana y el medio ambiente.
6. El Programa de Montevideo también ha servido como ejemplo poderoso de los vínculos<sup>2</sup> cada vez sólidos que unen al derecho ambiental con otras esferas, muy especialmente los tres pilares de las Naciones Unidas, a saber, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. Asimismo, ha ayudado a la comunidad internacional a poner de relieve ámbitos de interés, deficiencias y problemas, y ha brindado un marco general para el desarrollo progresivo de obligaciones y principios jurídicos en la esfera del medio ambiente.

<sup>1</sup> El primer programa (Programa de Montevideo I) y el programa para la década de 1990 (Programa de Montevideo II), aprobados por el Consejo de Administración en su décimo período de sesiones, celebrado en 1982, y en su 17º período de sesiones, celebrado en 1993, respectivamente, prestaron al PNUMA una orientación estratégica decisiva en esta esfera. Desde 2001, el tercer programa (Programa de Montevideo III) ha brindado al PNUMA orientación estratégica para el desarrollo progresivo del derecho ambiental y apoyo para aplicar el derecho ambiental en los Estados miembros. El informe sobre el examen del tercer Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental figura en el documento UNEP/GC.25/INF.15/Add.1.

<sup>2</sup> Para más información sobre estos vínculos, véase también Edith Brown Weiss, “Japanese Yearbook of International Law”, vol. 54 (2011), pp. 1 a 27.

## II. Proceso para realizar un examen de mitad de período, exhaustivo y en todo el sistema, del Programa de Montevideo IV

7. El Consejo de Administración del PNUMA, en el párrafo 4 de la decisión 25/11 I) del 20 de febrero de 2009, pidió al Director Ejecutivo que realizase un examen de mitad de período de la ejecución y la eficacia del Programa de Montevideo IV a más tardar en el 28° período de sesiones del Consejo de Administración, que se celebrará en 2015, e informase de los efectos del Programa en el 30° período de sesiones, previsto para 2019.
8. Dado que el Programa de Montevideo IV es una estrategia general para la comunidad jurídica internacional y el PNUMA orientada a la formulación de las actividades en la esfera del derecho ambiental para la década de 2010, y también porque se pide al Director Ejecutivo que ejecute el Programa en estrecha colaboración con los Estados, las conferencias de las Partes y las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales, otras organizaciones internacionales, interesados no estatales y particulares, el examen de mitad de período de la ejecución y la eficacia del Programa se hará en estrecha colaboración con todos los interesados.
9. Por tanto, la secretaría del PNUMA pondrá en marcha un proceso abierto e incluyente para la realización del examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV. En este proceso se invitará a los Gobiernos, los órganos, fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, otros órganos y organizaciones intergubernamentales competentes, las secretarías de los acuerdos ambientales multilaterales que corresponda, instituciones especializadas, entidades académicas y otras instituciones y organizaciones pertinentes, a presentar a la Secretaría del PNUMA, antes del 30 de noviembre de 2014, información de interés para la ejecución del programa, en especial las experiencias, avances o problemas experimentados en una o más de las esferas programáticas específicas del Programa de Montevideo IV, y sus opiniones sobre cuestiones importantes e incipientes en el ámbito del derecho ambiental. La Secretaría del PNUMA publicará esta información en el sitio web del PNUMA conforme vaya recibiendo.
10. En el mismo período, según proceda, la Secretaría del PNUMA celebrará consultas con los gobiernos y todas las organizaciones y entidades citadas y, de ser necesario, expertos eminentes sobre derecho ambiental o ámbitos relacionados. Estas consultas podrán realizarse en forma de reuniones de expertos, seminarios o cursos prácticos centrados en las esferas programáticas específicas del Programa de Montevideo IV o las cuestiones de que este se ocupa. Los resultados de las reuniones, seminarios y cursos prácticos se publicarán en el sitio web del PNUMA en cuanto estén disponibles por escrito.
11. Después, la Secretaría del PNUMA recopilará la información obtenida mediante los procesos mencionados y antes del 28 de febrero de 2015 elaborará un informe analítico sobre la ejecución del Programa de Montevideo IV, que distribuirá a todos los gobiernos y las organizaciones y las entidades pertinentes y pondrá a disposición del público.
12. A fin de facilitar el examen del citado informe y la evaluación de la eficacia del Programa, la Secretaría del PNUMA tiene previsto convocar una reunión abierta de altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental (es decir, una reunión parecida a la que dio origen al Programa de Montevideo IV) antes del 30 de junio de 2015, siempre que se disponga de los recursos necesarios. En esta reunión podría recomendarse el camino a seguir para continuar con la ejecución del Programa de Montevideo IV hasta 2019, en especial las esferas prioritarias en materia de derecho ambiental que pudieran ser decisivas para apoyar las actividades de la comunidad internacional encaminadas a cumplir las obligaciones y los compromisos que emanan de los objetivos y las metas ambientales acordados internacionalmente, y determinar las nuevas cuestiones ambientales de importancia mundial que requieran respuestas jurídicas o institucionales. La reunión podría allanar el terreno para el proceso siguiente, destinado a ofrecer perspectivas en la esfera del derecho ambiental a partir de 2020, tras la conclusión del Programa de Montevideo IV. En la reunión también podrían recomendarse medios prácticos de cuantificar los efectos del Programa.
13. El citado proceso para la realización del examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV pondrá de relieve, entre otras cosas, la coherencia de las políticas y medidas adoptadas por todos los órganos, fondos, programas y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho ambiental, y se prevé que brinde una plataforma útil para intercambiar experiencias y, en última instancia, facilitar un enfoque coordinado y la colaboración entre los órganos y las organizaciones pertinentes para afrontar las cuestiones de interés común en el ámbito del derecho ambiental. Por tanto, las recomendaciones y otros resultados de este proceso, en particular los de la mencionada reunión abierta de altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental, podrían difundirse por todo el sistema de las Naciones Unidas, en especial mediante la presentación a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las recomendaciones

pertinentes de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA o el Director Ejecutivo, en su nombre y con su autorización, durante el examen del vínculo que une al estado de derecho, el desarrollo sostenible y la sostenibilidad ambiental con la coordinación y la colaboración pertinentes en el sistema de las Naciones Unidas.

14. Durante el proceso del examen de mitad de período del Programa de Montevideo IV se prestará una atención especial a las siguientes cuestiones:

- a) Los vínculos entre los tres pilares de las Naciones Unidas –la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo– y las esferas programáticas correspondientes del Programa de Montevideo IV, en particular en el contexto del fortalecimiento del estado de derecho y el nexo entre los derechos humanos y el medio ambiente, demostrado en las actividades en curso del PNUMA, a fin de colaborar con los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en esas esferas;
- b) Los principios del derecho ambiental establecidos por la comunidad internacional y muy aplicados en las políticas y los instrumentos jurídicos a niveles nacional e internacional, en especial los acuerdos ambientales multilaterales. En este contexto puede realizarse el examen de la aplicación de los principios existentes, como los definidos en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, de 1972, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, así como los nuevos principios, por ejemplo, el principio de no regresión<sup>3</sup>;
- c) El desarrollo progresivo del derecho ambiental internacional desde la aprobación del Programa de Montevideo IV, incluidos los nuevos tratados multilaterales en fase de preparación o ya concluidos (por ejemplo, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, y el Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología), el ulterior desarrollo en los regímenes existentes de ciertos tratados multilaterales (como las enmiendas y decisiones de las respectivas partes relativas a la aplicación de esos tratados) y el desarrollo de instrumentos internacionales jurídicamente no vinculantes o acuerdos institucionales internacionales en el ámbito del medio ambiente;
- d) La necesidad y la viabilidad de ampliar la legislación ambiental internacional a la luz de las nuevas cuestiones de interés mundial y en relación con las esferas programáticas del Programa de Montevideo IV;
- e) La labor orientada a cumplir las metas y los objetivos ambientales acordados internacionalmente que figuran en los resultados de las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas y los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes;
- f) Los medios para promover el cumplimiento y la aplicación del derecho ambiental, entre otras cosas mediante la creación de capacidad institucional, el fortalecimiento de la legislación nacional, la creación de redes de instituciones y el fomento de las asociaciones;
- g) El estado de derecho ambiental: la aplicación de la decisión 27/9 del Consejo de Administración relativa a la promoción de la justicia, la gobernanza y el derecho para la sostenibilidad ambiental.

15. Se espera que el citado proceso para el examen de mitad de período no solo genere información sobre los avances logrados o las dificultades experimentadas en la ejecución del Programa de Montevideo IV, sino que también sirva de plataforma internacional para todos los que realizan actividades en la esfera del derecho ambiental y la comunidad de derecho internacional en su conjunto a fin de potenciar la creación de alianzas mundiales en el ámbito del derecho ambiental y contribuir así a fortalecer la arquitectura institucional para lograr la sostenibilidad del medio ambiente mundial.

<sup>3</sup> Dadas las facultades legislativas de los parlamentos y la idea implícita de que las normas jurídicas por lo general pueden modificarse o revocarse en cualquier momento posterior, este principio suscita la cuestión de cómo justificar la existencia de normas irreversibles. Los partidarios sostienen que la propia finalidad del derecho ambiental conlleva la prohibición de toda medida regresiva, y destacan el hecho de que el derecho ambiental, como demuestran principios fundamentales como la prevención, la participación pública, la equidad entre generaciones y la precaución, no solo tiene por objeto regular el medio ambiente, sino también mejorarlo constantemente (véase Michel Prieur, “De l’urgente nécessité de reconnaître le principe de ‘non régression’ en droit de l’environnement”, IUCN Academy of Environmental Law e-Journal, 2011 1)). El principio de no regresión ya está recogido hasta cierto punto en el derecho ambiental, como en el caso de las normas de los acuerdos ambientales multilaterales que prohíben a las partes suscribir otros acuerdos que tengan un nivel de protección menor (véase, por ejemplo, el artículo 11 1) del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación) y en el caso de normas constitucionales como el compromiso establecido en la Constitución de Bhután de mantener como mínimo el 60% del total de las tierras del país cubierto de bosques a perpetuidad (véase el artículo 5 3) de la Constitución de Bhután).

---

**Anexo****Esferas programáticas del cuarto Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental (Programa de Montevideo IV)**

- I. Eficacia del derecho ambiental
    - A. Aplicación, cumplimiento y vigilancia del cumplimiento
    - B. Creación de capacidad
    - C. Prevención y mitigación de daños ambientales e indemnización por esos daños
    - D. Prevención y solución de controversias internacionales relacionadas con el medio ambiente
    - E. Fortalecimiento y desarrollo del derecho ambiental internacional
    - F. Armonización, coordinación y sinergias
    - G. Participación del público y acceso a la información
    - H. Tecnología de la información
    - I. Otras formas de aumentar la eficacia del derecho ambiental
    - J. Gobernanza
  - II. Conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales
    - A. Recursos y ecosistemas de agua dulce, marinos y costeros
    - B. Recursos biológicos acuáticos, incluidos los marinos
    - C. Suelos
    - D. Bosques
    - E. Diversidad biológica
    - F. Pautas de producción y consumo sostenibles
  - III. Retos para el derecho ambiental
    - A. Cambio climático
    - B. Pobreza
    - C. Acceso al agua potable y al saneamiento
    - D. Conservación y protección de los ecosistemas
    - E. Emergencias ambientales y desastres naturales
    - F. Prevención y control de la contaminación
    - G. Nuevas tecnologías
  - IV. Relaciones con otras esferas
    - A. Derechos humanos y medio ambiente
    - B. Comercio y medio ambiente
    - C. Medio ambiente y seguridad
    - D. Medio ambiente y actividades militares
-