Defender la integridad de las negociaciones del Tratado sobre los Plásticos: La UNEA y la necesidad de proteger el CIN como un proceso dirigido por los Estados

Contexto

Conforme se va acercando la fecha para la realización de la UNEA-7, es muy probable que en la reunión haya discusiones en torno al Tratado sobre los Plásticos, a través de resoluciones específicas o relacionadas (por ejemplo, sobre las sustancias químicas, la economía circular, etcétera). A IPEN le preocupa que pueda haber intentos por socavar la integridad del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) del Tratado sobre los Plásticos a través de acciones por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) y advierte que no se deberá de reabrir el mandato original del Tratado sobre los Plásticos.

En la UNEA-5, los Estados acordaron y adoptaron la Resolución 5/14, que estableció el CIN para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. En tanto que las negociaciones aún no han cumplido con el mandato, algunos Estados miembros y observadores han sugerido que la UNEA podría tener la competencia para revisar, suspender, o retirar el mandato del CIN.

Tales argumentos **no tienen un fundamento legal** y se corre el riesgo de socavar un proceso creado por los Estados y sustentado por una participación global sin precedentes.

Resumen de la revisión legal: los CIN y la UNEA

- Legalmente, el CIN es un organismo legal dirigido por sus propios Estados miembros.
- El CIN no es un organismo subsidiario que dependa de la UNEA.
- Los CIN siguen las indicaciones de los Estados miembros dentro del organismo del CIN y, por lo tanto, la UNEA-7, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como anfitrión, no tiene el poder para socavar los procedimientos del CIN.

El CIN del Tratado sobre los Plásticos es un proceso de negociación independiente dirigido por los Estados miembros que fue convocado por la Resolución 5/14 de la UNEA. No es un órgano subsidiario de la UNEA y, por lo tanto, ni la UNEA ni el PNUMA

lo pueden modificar, suspender, ni disolver. El proceso del CIN sigue activo ya que en el CIN-5 celebrado en Busan no se llegó a un cierre, sino que se aplazó y nuevamente se volvió a aplazar en Ginebra en el CIN-5.2 y se volverá a reunir para el CIN-5.3, por lo que, según las normas de procedimientos de las Naciones Unidas, ha conservado su continuidad legal.

El fundamento jurídico

- El **PNUMA** no está sujeto a la ley internacional ya que es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU y no puede tener precedencia por encima de un organismo constituido por Estados miembros.
- El papel del PNUMA, en línea con su mandato creado en 1972 por la Asamblea General de la ONU, es principalmente promover la cooperación internacional en el campo del medio ambiente y recomendar políticas que persigan este fin.[1]
- **La autoridad de la UNEA** (según el artículo 63 de su Reglamento) únicamente se aplica a los *órganos subsidiaros* que crea y supervisa la UNEA. Como ejemplo de la relevancia que tiene la problemática de los plásticos: cuando la UNEA creó el Grupo Especial de Expertos de Composición Abierta sobre Basura Marina y Microplásticos (a través de las Resoluciones 3/7 y 4/6 de la UNEA), se utilizaron las frases: "Decide convocar" o "Decide establecer", para transmitir la idea de que el Grupo sería un órgano subsidiario directamente bajo la autoridad de la UNEA.
- **La Resolución 5/14 de la UNEA** utiliza un lenguaje claro ya que "Solicita que la Directora Ejecutiva convoque un comité intergubernamental de negociación"[2] y "Decide que el comité intergubernamental de negociación elaborará un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino".
- La Resolución le instruye a la **Directora Ejecutiva del PNUMA**, sin conferirle ninguna autoridad a la UNEA, que al término de las negociaciones convoque una **conferencia diplomática** con el fin de adoptar el tratado (párr. 12).

---

[1] Ver Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2997 (XXVII), Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente, UN Doc. A/RES/2997 (del 15 de diciembre de 1972) ya que proporciona un enlistado completo de las responsabilidades del PNUMA.

[2] Esta redacción refleja el lenguaje del párrafo 8 de la Decisión 19/13 C de 1997 del Consejo de Administración del PNUMA, que dispuso la creación del CIN del Convenio de Estocolmo, el cual dice: "***Pide*** a la Directora Ejecutiva que prepare y convoque [...] un Comité Intergubernamental de Negociación" con el mandato de crear el Convenio de Estocolmo y el lenguaje del párrafo 26 de la Decisión 25/5 de 2009 del Consejo de Administración del PNUMA, que dispuso la creación del CIN del Convenio de Minamata "Pide a la Directora Ejecutiva que convoque un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de preparar un instrumento global jurídicamente vinculante sobre el mercurio".

Implicaciones para la UNEA-7

Los CIN del Tratado sobre los Plásticos se han visto obstaculizados por su incapacidad para tomar decisiones y su dependencia del consenso como la única opción para la toma de decisiones. Los miembros del CIN y los observadores han declarado que la principal barrera que ha enfrentado el acuerdo es su inextricable dependencia del consenso que lleva a un avance muy lento. El CIN debe de mejorar las normas que regulan la toma de decisiones y utilizar el mecanismo de la votación conforme se vaya requiriendo con el fin de realizar el mandato de la Resolución 5/14 de la UNEA. Considerando que los países no han logrado cumplir el mandato de la Resolución 5/14, la UNEA-7 podría representar un momento crucial para recuperar el impulso político para las negociaciones del Tratado sobre los Plásticos.

IPEN insta a los Estados miembros de la UNEA-7 a:

- **Respetar el mandato existente.** La UNEA puede reafirmar la Resolución 5/14, más no reinterpretarla. Cualquier intento por reabrir o redefinir los términos del CIN estaría fuera del mandato de la UNEA y se desviaría de la práctica establecida.
- **Apoyar que las negociaciones terminen.** Los Estados miembros se deberán de enfocar en facilitar un texto del tratado que sea significativo y aborde todo el ciclo de vida de los plásticos, con obligaciones claras, financiación y mecanismos de transparencia.
- **Proteger la integridad multilateral.** Politizar o volver a establecer un mandato para la realización del proceso podría sentar un precedente peligroso para todas las futuras negociaciones multilaterales sobre el medio ambiente.
- **Reafirmar la independencia y la continuidad** del CIN tal cual lo ordena la Resolución 5/14 de la UNEA y reafirmar el compromiso de realizar el mandato.
- **Rechazar cualquier resolución** que busque modificar, suspender, socavar, o rescindir el mandato del CIN antes de la conferencia diplomática.
- **Comprometer un apoyo político y financiero** para concluir un tratado jurídicamente vinculante y robusto que le ponga fin a la contaminación por plásticos y proteja la salud humana y el medio ambiente.
- **Trabajar durante el periodo entre sesiones** para garantizar el resultado exitoso de la negociación, incluyendo el establecimiento de un Presidente nuevo y reparar un proceso que no ha resultado efectivo.
- **Volver a convocar la reanudación de la reunión del CIN** con la determinación de aclarar la cuestión del Reglamento y permitir que el Comité someta temas a votación cuando no se pueda llegar a un consenso.
- **Mejorar la transparencia y la participación** con el fin de construir confianza y asegurar una participación abierta, incluyente y justa de los Observadores y todos los Estados miembros. El proceso del CIN ha estado plagado de problemas de participación. Hay que hacer notar que se han presentado varias

quejas ante la Secretaría y el Presidente del CIN planteando la preocupación por decisiones que han tomado que obstruyen la transparencia y la participación.

Para un análisis legal más detallado, ver el Anexo I, “Informe legal: La Resolución 5/14 de la UNEA y la autoridad sobre el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN)”.

Anexo I

Informe legal: La Resolución 5/14 de la UNEA y la autoridad sobre el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN)

Resumen

Este informe aclara la relación legal existente entre la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) y el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) sobre la contaminación por plásticos, establecida por la Resolución 5/14 de la UNEA (en 2022). Aborda la idea errónea de que la UNEA puede modificar o retirar el mandato del CIN y demuestra, con base en instrumentos legales, precedentes y los procedimientos legales de las Naciones Unidas que tales interpretaciones son erróneas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas creó a la UNEA a través de la Resolución 67/251 (2012) como el órgano rector universal del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), reemplazando al anterior Consejo de Administración del PNUMA.

Bajo el artículo 63 de su Reglamento, la UNEA podrá establecer órganos subsidiarios, aunque únicamente aquellos órganos explícitamente designados como tales están sujetos al control continuo de la UNEA.

La Resolución 5/14 no creó un órgano subsidiario. En vez, "*Decide* que el comité intergubernamental de negociación elaborará un instrumento internacional jurídicamente vinculante ...." Esta formulación es consistente con los precedentes anteriores del PNUMA (por ejemplo, los CIN del Convenio de Estocolmo y del Convenio de Minamata). Se tratan de procesos diplomáticos dirigidos por los Estados, atendidos por el PNUMA, pero sin estar subordinados a la UNEA.

A diferencia del mandato del Convenio de Estocolmo, la Resolución 5/14 de manera explícita dispone que "Solicita también a la Directora Ejecutiva que, al término de las negociaciones del comité intergubernamental de negociación, convoque una conferencia diplomática de plenipotenciarios .." Esta cláusula define un procedimiento final claro que yace fuera de la autoridad de la UNEA.

Mas aun, el CIN sigue estando activo porque en vez de cerrar la quinta sesión (CIN-5.2, Ginebra, 2025) ésta quedó aplazada, con lo cual se conserva su mandato. Bajo la práctica de los procedimientos de las Naciones Unidas, un aplazamiento suspende una reunión temporalmente, mientras que el cierre la da por terminada. Por lo tanto, el

CIN del Tratado sobre los Plásticos legalmente seguirá sesionando hasta que los Estados mismos lo cierren o se adopte un tratado.

El CIN del Tratado sobre los Plásticos es un proceso de negociación independiente dirigido por los Estados miembros que fue convocado por la Resolución 5/14 de la UNEA. La UNEA no puede modificar ni retirar su mandato. El proceso concluirá sólo cuando una conferencia diplomática adopte un tratado, cuando lo cierren los Estados, o bien cuando se le reemplace a través de una nueva decisión intergubernamental.

1. Introducción

Este informe examina si la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) tiene la autoridad legal para cambiar o revocar el mandato del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) sobre la contaminación por plásticos, establecido bajo la Resolución 5/14. En tanto que los avances de las negociaciones han sido mínimos y los países aún no han cumplido con este ambicioso mandato, algunas partes interesadas han sugerido que la UNEA podría revisar, suspender, o retirar el mandato del CIN. Este informe concluye que el CIN del Tratado sobre los Plásticos no es un órgano subsidiario de la UNEA, sino que es un proceso de negociación dirigida por los Estados miembros con el apoyo del PNUMA. En consecuencia, la UNEA no cuenta con la autoridad para modificar o rescindir su mandato de manera unilateral.

2. Cómo se creó el mandato

La Resolución 5/14 de la UNEA afirma que la UNEA:

“Decide que el comité intergubernamental de negociación elaborará un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino”.

La Resolución además le hace varias peticiones a la Directora Ejecutiva del PNUMA para facilitar el proceso, que incluyen:

- “que convoque un comité intergubernamental de negociación que inicie sus trabajos durante el segundo semestre de 2022, con el objetivo de completar su trabajo a finales de 2024;”

- “que convoque un grupo de trabajo especial de composición abierta, que se reunirá una vez durante el primer semestre de 2022 para preparar la labor del comité intergubernamental de negociación, en particular el calendario y la organización de los trabajos del comité, teniendo en cuenta las disposiciones especificadas en los párrafos 3 y 4 de la presente resolución;”
- “al término de las negociaciones del comité intergubernamental de negociación, convoque una conferencia diplomática de plenipotenciarios con el fin de aprobar el instrumento y abrirlo a la firma;”
- “que garantice el apoyo necesario de la Secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente al grupo de trabajo especial de composición abierta y el comité intergubernamental de negociación;” y
- “que durante el sexto periodo de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente presente un informe sobre los progresos realizados en la labor del comité intergubernamental de negociación.”

Esta formulación sigue los precedentes más recientes del PNUMA (COP, Mercurio[3]), en donde el PNUMA sirvió, aunque no controló las negociaciones intergubernamentales. Durante las negociaciones del Convenio de Minamata, la Decisión 26/03 del Consejo de Administración, que reafirmó el mandato inicial, proporcionó apoyo logístico y financiero y acogió el ofrecimiento de Japón de ser el país anfitrión de la conferencia diplomática. Sin embargo, GC 26/03 no reabrió, redujo, ni reinterpretó el mandato del CIN, sino que simplemente confirmó y facilitó los avances. En consecuencia, las negociaciones continuaron de manera independiente hasta la adopción del Convenio de Minamata en la conferencia diplomática celebrada en 2013.

Como sucedió en el caso de las negociaciones del Convenio de Minamata, para el Tratado sobre los Plásticos, la UNEA puede reafirmar el mandato de la Resolución 5/14 y alentar al CIN a concluir su trabajo, aunque esto tendría efectos políticos mas que legales. La Directora Ejecutiva del PNUMA desempeña la función de convocar y facilitar, mas no de dirigir.

[3] Sin embargo, el mandato para negociar el Convenio de Minamata establecido por el Consejo de Administración del PNUMA reconoce que el Consejo de Administración podrá complementar el mandato del Comité Intergubernamental de Negociación a través de la adopción de otras decisiones.

3. Por qué la UNEA no puede modificar o rescindir el mandato del CIN

El PNUMA carece de una personalidad jurídica independiente: A través de la Resolución 2997 (XXVII) (1972) de la Asamblea General de la Naciones Unidas, se creó el PNUMA como órgano subsidiario de la Asamblea General.[4] La Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA), el principal organismo rector del PNUMA, se creó a través de la Resolución 67/251 (2012)[5] y el papel de la UNEA se orienta principalmente a las políticas y a los programas, no al establecimiento de un tratado. La UNEA puede adoptar resoluciones, establecer órganos subsidiarios bajo el artículo 63 de su reglamento y solicitarle a la Directora Ejecutiva del PNUMA que desempeñe actividades o realice reuniones.

Debido a que el PNUMA no es una organización basada en un tratado y, por lo tanto, no está sujeto a la ley internacional, no puede tomar decisiones vinculantes sobre los Estados ni invalidar los organismos de un tratado. Esto implica que la UNEA, el órgano rector del PNUMA, no puede ejercer autoridad jerárquica sobre las negociaciones independientes conducidas por los Estados.

El CIN no es un órgano subsidiario de la UNEA: Bajo el artículo 63 del Reglamento de la UNEA, la UNEA podrá establecer los órganos subsidiarios y los grupos de expertos "que sean necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones." Además, "Los reglamentos de los órganos subsidiarios serán los de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, según proceda, con las modificaciones que la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente resuelva introducir atendiendo a las propuestas de los órganos subsidiarios interesados." Por último, el artículo 63 estipula que "cada órgano subsidiario, teniendo en cuenta las fechas del período ordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, así como los temas que esta le remita, podrá fijar su propio orden de prioridades dentro del programa de trabajo establecido por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente".

---

[4] Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972, Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente, UN Doc. A/RES/2997(XXVII).

[5] La resolución A/RES/67/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas transformó el anterior Consejo de Administración del PNUMA en una organización de membresía universal abierta a todos los Estados miembros de la ONU. Este cambio permitió que todos los 193 miembros de la ONU participen de manera equitativa en las decisiones globales sobre el medio ambiente. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 67/251 del 13 de marzo de 2013, Cambio de la designación del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, UN Doc. A/RES/67/251.

Esto demuestra de manera muy evidente que el trabajo del CIN no está para nada ligado al programa de trabajo de la UNEA, sino que más bien el CIN cuenta con su propio Reglamento y realiza su trabajo de manera completamente independiente del trabajo de la UNEA. En contraste con el CIN, el Grupo Especial de Expertos de Composición Abierta sobre Basura Marina y Microplásticos,[6] es un ejemplo de un organismo de expertos creado por la Resolución 3/7 de la UNEA, la cual posteriormente se amplió a través de la Resolución 4/6 de la UNEA. Desde su establecimiento, quedó claro que este grupo especial de expertos era un organismo intersesional bajo el artículo 63 y que la UNEA podía tener el control sobre la duración de su trabajo, su programa de trabajo y la extensión de su mandato.

El papel de la UNEA en el proceso del CIN es muy diferente y queda claro que el CIN no es un órgano subsidiario: de aquí se desprende que la UNEA no puede modificar o disolver el CIN del Tratado sobre los Plásticos de manera independiente. El PNUMA tan sólo puede desempeñar su función de Secretaría. La UNEA no puede tomar decisiones jurídicamente vinculantes sobre otras instituciones internacionales ya que no cuenta con la capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones internacionales.[7]

Por lo tanto, para resumir:

- El **PNUMA** no está sujeto a la ley internacional ya que es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas y no puede tener precedencia por encima de un organismo conformado por Estados.
- El papel del PNUMA, en línea con su mandato creado en 1972 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU por su sigla en español o UNGA en inglés), es primordialmente promover la cooperación internacional en el campo del medio ambiente y recomendar políticas que busquen alcanzar esta meta.[8]
- **La autoridad de la UNEA** (Artículo 63 del Reglamento) se aplica exclusivamente a los *órganos subsidiarios* creados y supervisados por la UNEA. Un ejemplo con relevancia para los plásticos es cuando la UNEA creó el Grupo Especial de Expertos de Composición Abierta sobre Basura Marina y Microplásticos (Resoluciones 3/7 y 4/6 de la UNEA). Se utilizaron las frases "Decide convocar"

---

[6] Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Resolución 3/7 del 6 de diciembre de 2017, Medio Ambiente y Salud, UN Doc. UNEP/EA.3/Res.7. https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/6536d1ff-20e3-4ec9-854c-e07f53050576/content

[7] *Elvira Pushkareva*, "United Nations Environment Programme (UNEP)," *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, actualización del 2021, disponible en: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e554?prd=EPIL (consultado el 14 de octubre de 2025)

[8] Ver Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2997 (XXVII), Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente, UN Doc. A/RES/2997 (15 de diciembre de 1972) el cual proporciona un enlistado completo sobre las responsabilidades del PNUMA.

o "Decide establecer" para transmitir la idea de que el grupo sería un órgano subsidiario directamente bajo la autoridad de la UNEA.

- **La Resolución 5/14 de la UNEA** utiliza un lenguaje claro ya que "Solicita que la Directora Ejecutiva convoque un comité intergubernamental de negociación"[9] y "Decide que el comité intergubernamental de negociación elaborará un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino".
- La Resolución le instruye a la **Directora Ejecutiva del PNUMA**, sin conferirle ninguna autoridad a la UNEA, que al término de las negociaciones convoque una **conferencia diplomática** con el fin de adoptar el tratado (párr. 12).

4. De qué manera concluye formalmente el trabajo de un CIN

El **CIN-5.2 (Ginebra, 2025)** no logró completar el trabajo del CIN-5, iniciado en Busan en el año 2024. El Presidente del CIN-5.2 sencillamente aplazó la sesión, la cual permanecerá abierta hasta que se vuelva a reunir. Dentro de la práctica de la ONU, un aplazamiento es una pausa temporal, mientras que el cierre de una sesión indica que el trabajo del organismo ha concluido. Debido a que el CIN-5.2 se aplazó y no llegó a un cierre, el mandato del CIN permanece vigente. De hecho, ya se está planeando el CIN-5.3. Por lo tanto, la UNEA no cuenta con ningún fundamento legal para declarar que el proceso haya terminado. El CIN del Tratado sobre los Plásticos seguirá en sesión y seguirá activo legalmente hasta que concluya su trabajo o bien el CIN determine cerrar. La UNEA no puede dar por terminado el mandato del CIN ni retirarlo, ya que la sesión no ha cerrado y permanece bajo la autoridad de los Estados participantes.

Un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) concluye su trabajo a través de varios mecanismos formales enraizados en la práctica de las Naciones Unidas. Su

[9] Esta redacción refleja el lenguaje del párrafo 8 de la Decisión 19/13 C de 1997 del Consejo de Administración del PNUMA, que dispuso la creación del CIN del Convenio de Estocolmo, el cual dice: "*Pide* a la Directora Ejecutiva que prepare y convoque [...] un Comité Intergubernamental de Negociación" con el mandato de crear el Convenio de Estocolmo y el lenguaje del párrafo 26 de la Decisión 25/5 de 2009 del Consejo de Administración del PNUMA, que dispuso la creación del CIN del Convenio de Minamata "Pide a la Directora Ejecutiva que convoque un Comité Intergubernamental de Negociación con el mandato de preparar un instrumento global jurídicamente vinculante sobre el mercurio".

cierre depende de las decisiones de los Estados participantes, no de la UNEA ni del PNUMA. Los mecanismos para concluir el trabajo de un CIN incluyen:

- **La adopción de un instrumento negociado y la realización de una conferencia diplomática**: La Resolución 5/14 de manera explícita prevé esta terminación en el párrafo 12: "al término de las negociaciones del comité intergubernamental de negociación, la Directora Ejecutiva convocará una conferencia diplomática de plenipotenciarios con el fin de aprobar el instrumento y abrirlo a la firma." Esta cláusula define con claridad cómo concluirá formalmente el trabajo del CIN del Tratado sobre los Plásticos**:** una vez que terminen las negociaciones, cuando la Directora Ejecutiva del PNUMA convoque una conferencia diplomática, no la UNEA.
- **Auto-terminación o cierre a través de una decisión del CIN:** El CIN puede cerrar formalmente su sesión a través de una decisión de la plenaria, con lo cual le pone fin a su existencia legal, incluso sin la adopción de un tratado. Esto puede ocurrir si los Estados consideran que las negociaciones han alcanzado un impasse permanente o bien si los Estados determinan que es innecesaria la continuación del CIN.

5. Conclusión

El CIN del Tratado sobre los Plásticos es un proceso de negociación independiente dirigido por los Estados miembros que fue convocado por la Resolución 5/14 de la UNEA. Los poderes de la UNEA bajo el artículo 63 solamente se aplican a los órganos subsidiarios y no a los CIN independientes. La cláusula explícita sobre la conferencia diplomática en la Resolución 5/14, combinada con la suspensión continua del CIN-5.2, aseguran la continuidad del proceso y limitan el papel de la UNEA a la facilitación política. La UNEA podría guiar políticamente a través de una declaración ministerial o de una resolución que aliente al CIN a seguir una dirección específica, pero tales resoluciones no tendrían ninguna consecuencia legal sobre la independencia del trabajo del CIN y no modificaría, suspendería, ni revocaría el mandato del CIN.

Anexo II

Análisis de escenarios: los posibles caminos a seguir en caso de que el CIN del Tratado sobre los Plásticos no lleve al establecimiento de un Tratado

¿Qué sucede si no hay negociaciones nuevas o si los Estados miembros acuerdan cesar las negociaciones?

El camino más coherente es que los Estados miembros sigan negociando bajo el mandato actual a través de reanudar la sesión del CIN. Sin embargo, los países deberán estar preparados para resolver el impasse relacionado con los procedimientos de la toma de decisiones, reafirmando la opción que el CIN vote cuestiones de fondo en caso de que no se pueda lograr un consenso (que es claramente el caso), para así garantizar la capacidad del Comité para avanzar hacia un acuerdo sobre los artículos sustanciales. Esta aclaración conservaría la legitimidad del proceso, mantendría la participación de todas las regiones y respetaría el mandato conferido por la Resolución 5/14 de la UNEA, que contempla un solo instrumento jurídicamente vinculante para abordar el ciclo de vida completo de los plásticos.

Si un acuerdo se mantiene inalcanzable, existen otros caminos posibles, incluyendo:

1. **Un acuerdo gradual o por fases**

Los Estados podrán optar por un enfoque por fases, también conocido como un enfoque gradual o incremental o bien un enfoque de construir y fortalecer, que permita mayores acciones globales con el paso del tiempo. Esto podría implicar que para los productos y las sustancias químicas, por ejemplo, el texto inicial sólo incluya una referencia a un anexo de plásticos problemáticos, que posteriormente se desarrollaría aún más con el apoyo de los organismos subsidiarios adecuados (como, por ejemplo, los comités de revisión) y un proceso de revisión.

2. **La “coalición plurilateral de la voluntad” (el modelo del proceso de Ottawa)**

Si las negociaciones globales permanecen estancadas, un grupo de países con altas ambiciones podría establecer un acuerdo plurilateral sobre los plásticos fuera del marco del CIN, abierto a la posibilidad de que posteriormente se le pudieran unir otros Estados. Esto estaría reflejando el Proceso de Ottawa que después de un impasse en la Conferencia de Desarme llevó a la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales de1997. Una “coalición de la voluntad” podría rápidamente adoptar disposiciones estrictas con respecto al ciclo de vida de los plásticos, los requisitos de transparencia y mecanismos financieros robustos que alienten a los países a unirse.

Lograr esto requeriría una fuerte voluntad política y que el tratado tuviera metas ambiciosas, las cuales actualmente parecen estar ausentes.

3. **Una integración al interior de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) que existen actualmente**

Los Estados también podrán buscar fortalecer la regulación relativa a los plásticos a través de los Convenios BRS existentes, aunque estos instrumentos no puedan abordar el ciclo de vida de los plásticos por completo. Las medidas dirigidas podrían incluir:

- El Convenio de Basilea: Desarrollar un protocolo o anexo técnico nuevo sobre los plásticos para cerrar las brechas regulatorias e incluir, en la medida de lo posible, medidas negociadas bajo el CIN, como el diseño de productos, las sustancias químicas en los productos, las medidas de transparencia y el fortalecimiento de las medidas con respecto a los movimientos transfronterizos de los desechos plásticos.
- El Convenio de Róterdam: Hacer un enlistado de los aditivos plásticos y los polímeros que reúnan los criterios de riesgo bajo el procedimiento del consentimiento previo informado, asegurando que se firme este consentimiento antes de su comercialización.
- El Convenio de Estocolmo: Agregar sustancias químicas plásticas que son contaminantes orgánicos persistentes (COP) a los anexos del Convenio para su eliminación gradual.

Mientras que estas medidas mejorarían la gestión de las sustancias químicas y sus desechos, no pueden controlar la producción, el diseño, o el consumo aguas arriba y, por lo tanto, no lograrían la perspectiva del ciclo de vida completo de la Resolución 5/14.

4. El aplazamiento o la suspensión del CIN

En tanto alternativa de procedimiento, los Estados podrían aplazar el CIN de manera indefinida, en vez de proceder a cerrarlo. Bajo la práctica de los procedimientos de las Naciones Unidas, un aplazamiento suspende una reunión temporalmente, mientras que mantiene la continuidad legal del organismo. Esto mantendría vivo al mandato, permitiendo que se retomaran las negociaciones posteriormente.

Resumen

Escenario	Tomador de decisiones	Estatus legal	Beneficios	Limitaciones / Riesgos
Regreso a la reanudación del CIN - y resolución del Reglamento	Plenaria del CIN (Estados)	Dentro del mandato actual	Mantiene la legitimidad; podría permitir la adopción del voto por mayoría	Se requiere voluntad política para aceptar el mecanismo del voto
Enfoque gradual/por fases	Plenaria del CIN → protocolos futuros	Dentro del mandato actual	Un avance realista, paso por paso	Retrasos en la cobertura del ciclo de vida completo
Plurilateral ("modelo de Ottawa")	Estados con ideas afines	Fuera del CIN	Permite una gran ambición entre los que se movilizan temprano	Fragmentación, membresía limitada
Integración en AMUMA (BRS)	COP de Basilea, Róterdam, Estocolmo	Dentro de los marcos existentes	Fortalece el control de las sustancias químicas/desechos; legalmente factible	Autoridad limitada sobre la producción y el diseño, prohibición de productos
Aplazamiento /suspensión	Plenaria del CIN	Dentro del mandato actual	Mantiene el proceso abierto para el futuro	Pérdida de impulso, incertidumbre

Conclusión

La opción preferida y políticamente equilibrada sigue siendo que los Estados miembros reanuden el trabajo a través del CIN-5.3 bajo el actual mandato de la Resolución 5/14 de la UNEA, con el fin de aclarar el proceso de toma de decisiones y reafirmar la posibilidad de votar los asuntos de fondo y avanzar hacia concluir el texto del Tratado sobre los Plásticos. Si este enfoque resultara ser imposible, las opciones alternativas —como las negociaciones incrementales, los acuerdos plurilaterales, o el fortalecimiento de los AMUMA existentes—ofrecen un avance parcial aunque significativo. Cada uno de estos escenarios confirma que el mandato yace dentro del ámbito de los Estados negociadores y no de la UNEA y cualquier decisión futura sobre si continuar o ponerle fin al proceso se deberá de tomar colectivamente dentro del marco intergubernamental.

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2997 (XXVII) (1972).

https://docs.un.org/es/a/res/2997(XXVII)

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 67/251 (2013)

https://docs.un.org/es/a/res/67/251

UNEA Reglamento, artículo 63.

https://wedocs.unep.org/res¿/api/core/bitstreams/801ec7cd-105f-484a-849f-a3e9db90d614/content (p. 17)

UNEP Governing Council Decision (1997), *Persistent Organic Pollutants (POPs).* http://chm.pops.int/portals/0/docs/from_old_website/documents/background/gcdecision/19_13c/gcpops_e.html

UNEP Governing Council Decision 25/5 (2009), *Development of a legally binding instrument on mercury.* https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/10623

Resolución 5/14 de la UNEA (2022), *Fin de la contaminación por plásticos: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante.* https://digitallibrary.un.org/record/3999257?ln=en

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 3067 (XXVIII) (1973), *Derecho del Mar.* https://docs.un.org/es/A/RES/3067(XXVIII)

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 50/46 (1995), *Establecimiento de una corte penal internacional.* https://docs.un.org/es/A/RES/50/46

CIN del Convenio de Estocolmo, Decisión 5/7 (2000), *Adopción del acta final de la conferencia de plenipotenciarios.* https://www.pops.int/Portals/0/docs/from_old_website/documents/meetings/inc5/Sp/finalreport/inc5_7s.pdf

Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement to Article 22 of the UN Charter (1956, subsidiary organs). (en inglés) https://legal.un.org/repertory/art22/english/rep_supp1_vol1_art22.pdf

Perrez, F. The Role of the United Nations Environment Assembly in Emerging Issues of International Environmental Law. (MDPI Sustainability, 2020) (en inglés). MDPI

Bodansky, Daniel. "The Most Important Negotiation You've Probably Never Heard Of." EJIL:Talk!, 8 de octubre de 2025 (en inglés). EJIL: Talk!

Pushkareva, Elvira. "United Nations Environment Programme (UNEP)." *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, actualización de 2021. Disponible en inglés en: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e554

Multilateral Environmental Agreements Negotiator's Handbook: Tercera edición (2024) (en inglés). https://www.unep.org/resources/toolkits-manuals-and-guides/multilateral-environmental-agreements-negotiators-handbook