

Vías para lograr un

Tratado Eficaz Sobre Plásticos

www.no-burn.org/es

회의실 2,3층 →
Meeting Room 2,3F

Fifth session of the Intergovernmental
Negotiating Committee to develop an
international legally binding instrument on plastic
pollution, including in the marine environment



#PlasticsTreaty



Tabla de contenido

Resumen General	03
1. Elementos clave para un acuerdo	04
1.1. Más allá del equilibrio entre la amplitud y la profundidad	04
1.2. Un tratado eficaz y de masa crítica	05
2. Opciones de flexibilidad	06
2.1. Anexos opcionales: extensos retrasos en el marco del Convenio MARPOL	07
2.2. Cronogramas diferenciados: una selección de opciones vinculantes	08
3. Modificación de los anexos: el papel de la arquitectura de elección	10
3.1. Aceptación por defecto o aceptación tácita (“opt-out” o exclusión voluntaria): la forma más efectiva	10
3.2. Aceptación explícita: distintos niveles de eficacia	11
3.3 Enmiendas a Anexos opcionales: Las Partes de Minamata optan por la no aceptación	10
4. Habilitación de la votación	12
4.1 El consenso como única opción arruina la efectividad	12
4.2 La votación es vital	12
4.3 Un escenario final en las negociaciones con votación: El Tratado sobre el Comercio de Armas	13
5. Traslado de las negociaciones fuera del PNUMA 14	15
5.1 La Convención de Ramsar	15
5.2 El proceso de Ottawa para un tratado sobre minas terrestres	16
6. Un hilo conductor: la importancia de la sociedad civil	16
Conclusión	19
Infografías	20
Bibliografía	22
Agradecimientos	25



Resumen General

La voluntad política con vistas a lograr un tratado eficaz para poner fin a la contaminación por plásticos a lo largo de todo el ciclo de vida de dicho material es ahora más fuerte que nunca, a pesar de los desafíos que se enfrentan en el proceso de las negociaciones. Los lineamientos generales para un acuerdo quedan claros, cuentan con el apoyo de la mayoría de los países y se manifiestan en la declaración Stand Up For Ambition (Declaración en Defensa de la Ambición)¹ del INC-5 en Busan, y en la declaración sobre productos y sustancias químicas², así como en el apoyo mayoritario a una propuesta sobre financiamiento que aborde las necesidades del Sur Global³.

Al mismo tiempo, la negativa de un pequeño grupo de países a adoptar medidas de control efectivas sigue siendo un desafío ya que, en la práctica, los INC dependen del consenso para la toma de decisiones, aunque la votación sigue siendo posible conforme el proyecto de Reglamento (véase el Capítulo 4 de este informe sobre habilitación de la votación)⁴.

En los antecedentes de negociaciones de tratados que se estudiaron para abordar estas cuestiones, aparece un hilo conductor: la importancia de la participación de la sociedad civil para que las negociaciones resulten exitosas.

Los negociadores tienen que tomar varias decisiones cruciales que este informe pretende destacar:

- **De qué manera se pueden consolidar los diversos elementos de un acuerdo** sobre el tratado que puedan unir a una masa crítica de países;
- **Qué elementos de flexibilidad** pueden incluirse sin sacrificar la eficacia;
- **De qué manera se pueden garantizar enmiendas eficientes a los anexos** y el papel de la arquitectura de elección;
- **Si se debe implementar la votación y de qué manera hacerlo** durante el proceso de negociaciones de los INC, así como durante las futuras COP del tratado sobre plásticos; y
- **Cómo podría ser la transición hacia un proceso de negociación independiente** a fin de obtener un tratado efectivo apoyado por una masa crítica de países fuera del marco del PNUMA, con un trabajo posterior para alentar ratificaciones en forma más amplia.

1. Elementos clave para un acuerdo

1.1. Más allá del equilibrio entre la amplitud y la profundidad

Los negociadores a menudo invocan la disyuntiva entre construir acuerdos fuertes que atraigan a menos Estados y acuerdos más débiles que puedan atraer a un mayor número de países. Sin embargo, la cultura de la diplomacia tiende naturalmente hacia el compromiso, lo que significa que, en la práctica, muy pocas negociaciones dan como resultado tratados tan fuertes como para que solo unos pocos países estén dispuestos a adherirse.

Por el contrario, el deseo de conseguir una aceptación temprana y amplia mediante un enfoque del mínimo común denominador conduce a tratados débiles. Resulta irónico que ningún tratado, ni siquiera uno débil, ha garantizado una ratificación universal o siquiera amplia. De hecho, algunos países se oponen a la regulación global como una cuestión de principios. Por ejemplo, la actual administración de los Estados Unidos deja pocas esperanzas de que el país se adhiera incluso a un tratado muy débil. Otros países, como Rusia y Arabia Saudita, han señalado en repetidas ocasiones que no firmarán ningún tratado con una normativa efectiva⁵. Por el contrario, los gobiernos nacionales con recursos insuficientes pueden considerar que un tratado débil e ineficaz tal vez no justifique la carga que implica su cumplimiento en un panorama ya saturado de tratados.

Además, la ratificación amplia de un tratado pierde importancia para resolver los problemas globales si el tratado resulta ineficaz. **El diseño de un tratado puede ser ineficaz si:**

- contiene medidas básicas no vinculantes;
- incluye disposiciones vinculantes que son opcionales;
- carece de un mecanismo eficaz de implementación y cumplimiento;
- carece de apoyo financiero suficiente; o

- puede verse paralizado por procesos como, por ejemplo, la ausencia de procedimientos de votación acordados, en particular para los anexos que necesitan una actualización periódica basada en los datos científicos más recientes.

El hecho de elaborar reglas débiles, pero universalmente aceptadas dentro de un tratado, y confiar en que la ambición “de abajo hacia arriba” de los países individuales resolverá la situación, es una receta para el fracaso. Si bien en teoría los países pueden adoptar reglas nacionales más estrictas, la lógica de la competencia comercial internacional garantiza que ello no ocurra. Los estándares mínimos globales se convierten en topes para la innovación ambiental, como sucedió con la fallida descarbonización del transporte marítimo en el marco del Anexo VI del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL). Esto es especialmente cierto en un contexto en el que los contaminadores no deben pagar por la contaminación que generan, como sucede en el marco de MARPOL⁶.

Por lo tanto, los negociadores deben evitar el enfoque de un mínimo común denominador, no preocuparse demasiado por el “compromiso entre la amplitud y la profundidad” y, en cambio, procurar elaborar un paquete con las obligaciones globales necesarias para poner fin de manera efectiva a la contaminación por plásticos. Un acuerdo en pro de un tratado eficaz sobre plásticos apoyado por una masa crítica de países será el mejor punto de partida para ampliar el número de miembros del tratado durante el proceso de ratificación. Un aspecto relacionado con la eficacia es la inclusión de prohibiciones comerciales en materia de plásticos y tecnologías conexas para países no Partes, lo que también puede resultar en un fuerte incentivo para que los Estados se adhieran, y así evitar el mero traslado de la contaminación de los países Parte hacia los países no Partes.

“La historia nos demuestra que modificar el texto de un tratado es un proceso largo y arduo. **No podemos permitirnos un inicio con disposiciones débiles;** por lo tanto, nuestro énfasis debe estar en un enfoque de ‘comienzo ambicioso y fortalecimiento progresivo’.”¹³

Amenatave Yauvoli,
Fiji Ambassador

1.2. Un tratado eficaz y de masa crítica

Durante este periodo entre sesiones es crucial elaborar un paquete para el tratado que resulte aceptable para una masa crítica de países sin buscar una unanimidad imposible. Resulta clave lograr un equilibrio adecuado entre:

- un tratado que sea **lo suficientemente eficaz como para que valga la pena financiarlo**, en especial en el contexto actual de reducción de las finanzas públicas y de la ayuda externa;
- un **tratado que refleje las prioridades de una masa crítica de países**, en particular, de la mayoría del Sur Global.

Los elementos clave del tratado que se enumeran a continuación ya cuentan con el apoyo mayoritario o casi mayoritario de los Estados miembros:

- un **enfoque de ciclo de vida completo** (100 países lo apoyan)⁷
- un **objetivo vinculante de reducción gradual de la producción mundial** para que la producción de polímeros plásticos primarios vuelva a niveles sostenibles (más de 100 países de los 169 Estados miembros presentes en el INC-5 apoyaron esta medida)⁸
- una **eliminación progresiva y vinculante de los productos plásticos y sustancias químicas** más perjudiciales (más de 100 países lo apoyan)⁹
- un **mecanismo financiero con un fondo específico, así como una secretaría específica**, y contribuciones obligatorias de las Partes que son países desarrollados en respaldo de las Partes que son países en desarrollo y de aquellos con economías en transición (151 países lo apoyaron)¹⁰

El tratado también debería garantizar una **transición justa** para los grupos más vulnerables afectados por la contaminación plástica, incluidos

- los recicladores que recuperan el 60% de todos los plásticos destinados al reciclaje¹¹, y que están particularmente expuestos a los tóxicos presentes en este material;
- los Pueblos Indígenas que se ven gravemente afectados por la contaminación a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, en especial, durante la extracción de combustibles fósiles, lo que daña su salud, sus territorios y sus culturas ancestrales; y
- las comunidades de primera línea cuyos barrios se han convertido en “zonas de sacrificio” y que sufren una carga de toxinas y enfermedades que a menudo perpetúa y profundiza los patrones coloniales más antiguos.

Por el contrario, los elementos que son menos críticos para la eficacia del tratado pueden dejarse a consideración de futuras COP. Es importante, sin embargo, no dejar demasiados elementos librados a un destino incierto en manos de futuras COP ya que, en ese caso, el acuerdo puede parecer demasiado débil y provocar que se alejen potenciales patrocinadores financieros clave. El 22 de enero de 2025, el Comisario de la UE, Magnus Brunner, declaró ante el Parlamento Europeo que:

La Unión Europea debe seguir defendiendo el concepto de que **es preferible no llegar a un acuerdo que obtener un mal acuerdo**. Un mal acuerdo no nos pondría en el camino hacia la producción y el consumo sostenibles de plástico. Carecería de medidas concretas y no actuaría contra los productos plásticos más contaminantes: el plástico de un solo uso y las sustancias químicas preocupantes utilizadas en los plásticos. La Unión Europea debería seguir abogando por abordar la cuestión de los microplásticos, tanto los añadidos intencionadamente como los liberados no intencionadamente. Estas medidas, junto con el diseño del producto, la gestión de residuos y una firme responsabilidad del productor, son el umbral mínimo necesario para lograr un impacto significativo¹².

2. Opciones de flexibilidad

La inclusión de opciones de flexibilidad en un tratado puede ser una forma de poder obtener disposiciones sólidas y, al mismo tiempo, brindar una alternativa a las Partes que no desean cumplir o no creen que tengan los medios para hacerlo; en otras palabras, puede permitir profundidad en tanto se mantiene cierta amplitud. Un enfoque común hacia la flexibilidad es el derecho a hacer uso de reservas, que están permitidas en el derecho internacional, a menos que un tratado contenga una “cláusula de no reservas”, como aquella en el Texto de la Presidencia.

Algunos académicos y abogados ajenos a las negociaciones han propuesto anexos opcionales como una forma de hacer que un posible tratado sea más atractivo para una mayor cantidad de países¹⁴, aunque la evidencia a continuación indica que esta opción podría comprometer su efectividad y provocar demoras en su entrada en vigor.

Cualquiera de las Partes puede lograr que un anexo no le resulte aplicable, independientemente de su estado de desarrollo o de los recursos a su disposición para cumplir con las obligaciones conexas. Esos anexos seguirían siendo vinculantes para las demás Partes una vez que entren en vigor.

Un enfoque alternativo a la flexibilidad es la posibilidad de contar con opciones vinculantes con calendarios diferenciados para la reducción o eliminación gradual de sustancias controladas, basadas en el principio de Responsabilidades Comunes Pero Diferenciadas (CBDR, por su sigla en inglés). Este enfoque reconoce que los países desarrollados deben asumir la responsabilidad antes que los demás por su mayor contribución a los problemas de contaminación, mientras que los países en desarrollo deben disponer de más tiempo y financiación para tomar las medidas correspondientes.

2.1. Anexos opcionales: extensos retrasos en el marco del Convenio MARPOL

El Convenio internacional de 1973 para prevenir la contaminación por los buques y su Protocolo de 1978 (MARPOL) nos plantea lecciones aprendidas importantes sobre los anexos opcionales. El artículo 14 del Convenio MARPOL de 1973 permite a las Partes, al adherirse al Convenio, hacer una declaración que rechace los Anexos III, IV o V. Sin embargo, sólo unos pocos Estados ratificaron el acuerdo, lo que impidió su entrada en vigor. En 1978, se adoptó un Protocolo del Convenio, que modificaba y ampliaba el texto original en tanto mantenía la posibilidad de exclusión voluntaria de los Anexos III a V. El Protocolo también dispuso la adopción de los Anexos I y II, al tiempo que preveía una demora de tres años en la entrada en vigor del Anexo II¹⁵.

Los requisitos de entrada en vigor del Convenio MARPOL exigen que al menos 15 estados cuyas flotas mercantes representen no menos del 50% del tonelaje bruto de la marina mercante se hayan constituido en Partes.

Los requisitos de entrada en vigor del Convenio MARPOL exigen que al menos 15 estados cuyas flotas mercantes representen no menos del 50% del tonelaje bruto de la marina mercante se hayan constituido en Partes. Un efecto claro de la opción de exclusión voluntaria de los Anexos III a VI de MARPOL ha sido **el gran atraso en la entrada en vigor de hasta treinta años**. El estado actual de ratificación de MARPOL y sus Anexos es el siguiente:

- Anexo I del Convenio MARPOL sobre contaminación por hidrocarburos y el Anexo II sobre contaminación causada por líquidos nocivos a granel (sin posibilidad de exclusión voluntaria):
 - 161 Partes del Convenio, incluidos los Anexos I y II
 - Demora en la entrada en vigor del Convenio MARPOL y su Anexo I: 10 años (1973 a 1983), mientras que las Partes tuvieron tres años adicionales para cumplir con el Anexo II¹⁶
- Anexo III sobre la contaminación por sustancias nocivas envasadas (se permite la exclusión voluntaria)
 - 151 Partes
 - Retraso en la entrada en vigor: 19 años (1973 a 1992)
- Anexo IV sobre la contaminación por las aguas residuales (se permite la exclusión voluntaria)
 - 148 Partes
 - Demora en la entrada en vigor: 30 años (1973 a 2003)
- Anexo V sobre la contaminación por las basuras de los buques (se permite la exclusión voluntaria)
 - 156 Partes
 - Retraso en la entrada en vigor: 15 años (1973 a 1988)
- El Anexo VI sobre la contaminación atmosférica ocasionada por los buques es un Protocolo independiente, lo que le da mayor impulso y relevancia, y explica el menor tiempo transcurrido hasta su entrada en vigor:
 - 109 Partes
 - Demora en la entrada en vigor: 7 años (1997 a 2005)¹⁷.

Hoy en día, MARPOL finalmente goza de aceptación general y se aplica a más del 98% de la flota naviera comercial mundial, aunque su implementación en los países en desarrollo continúa siendo un desafío¹⁸.



Los delegados del INC-5 de la UE, Panamá, Ruanda y México hablan en una rueda de prensa conjunta para pedir un tratado de plásticos firme en Busan.

2.2. Cronogramas diferenciados: una selección de opciones vinculantes

También es posible incluir la flexibilidad sin abandonar por completo las medidas de control. Se puede adoptar un formato que permita una elección entre opciones vinculantes y, en particular, **calendarios de implementación diferenciados para reducciones progresivas y eliminaciones.**

El éxito del Protocolo de Montreal de 1987 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal), tanto por su impacto como por la hazaña poco común de alcanzar una membresía universal con 198 Partes, se ha atribuido en muchas ocasiones a su mecanismo de flexibilidad basado en las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR¹⁹). Desde la enmienda de Kigali de 2016, su artículo 5 sobre la “Situación especial de los países en desarrollo” estableció plazos diferenciados para las Partes que son países desarrollados y las Partes que son países en desarrollo en cuanto a la eliminación o la reducción gradual de las sustancias controladas, incluidos los hidrofluorocarbonos (HFC). Las listas diferenciadas para los HFC son particularmente sofisticadas y reconocen dos subgrupos de países en desarrollo en el marco del Artículo 5, además de asignaciones especiales para un pequeño grupo de países no incluidos en el Artículo 5²⁰.

El Protocolo de Montreal no sólo proporciona a los países en desarrollo más tiempo, sino también más fondos. Su acceso al Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal depende de la presentación y aprobación de planes claros y viables de eliminación gradual de las sustancias que agotan la capa de ozono. Este enfoque logra el cumplimiento a través del financiamiento y muestra la importancia de definir medios de implementación basados en medidas específicas de control y desafíos de implementación conexos.²¹

Una iteración mejorada del Artículo 4 sobre Exenciones en el texto de la Presidencia podría brindar un enfoque simplificado para los cronogramas diferenciados de controles sobre plásticos, y las Partes que son países en desarrollo con niveles mínimos de producción de plástico también podrían beneficiarse de una vía rápida tanto para su implementación diferida como para el acceso a financiamiento adicional.

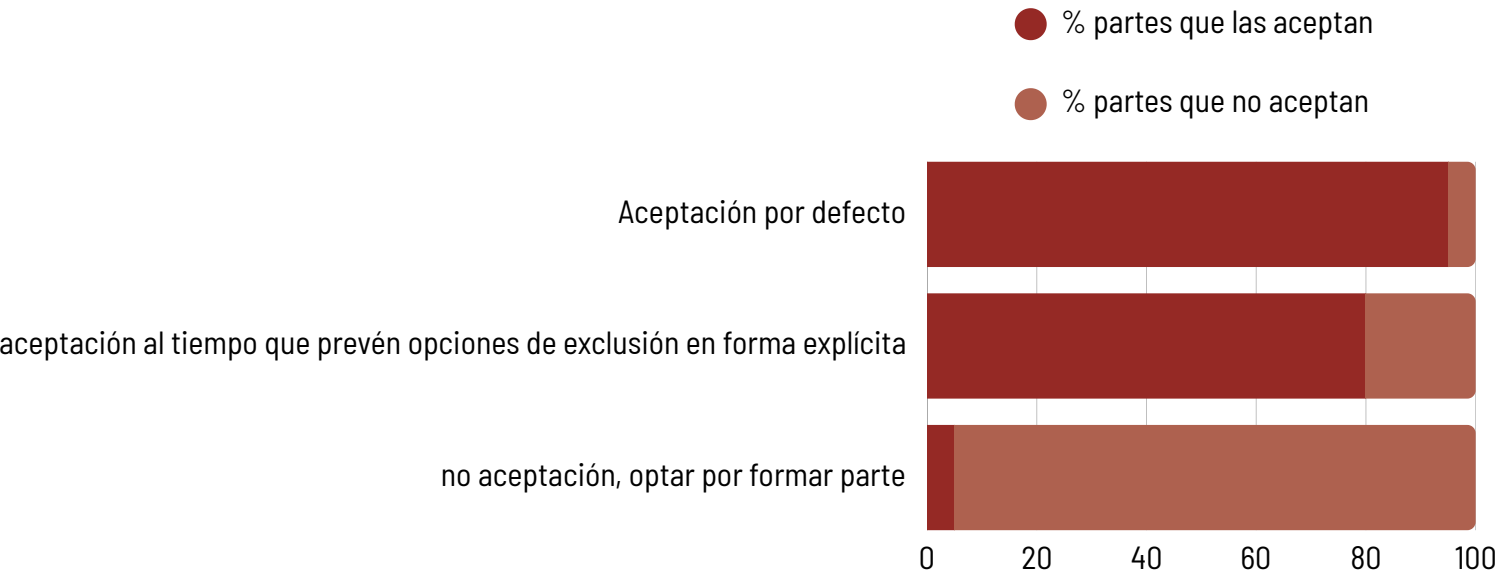


Cuadro 1: Opciones de flexibilidad		
Tipo de flexibilidad	Anexos opcionales	Cronogramas diferenciados
A quién se aplica	A todas las Partes	A cualquier país en desarrollo que sea Parte
Cómo funciona	Al adherirse al tratado, las Partes pueden optar por no adherirse a uno o más anexos.	Los países en desarrollo pueden acceder a un calendario de implementación diferido
Ejemplos	MARPOL	Protocolo de Montreal
Aborda las CBDR	✗	✓
Efectos secundarios	Demora la entrada en vigor de los anexos para todas las Partes	Solo afecta a países en desarrollo que sean Parte

3. Modificación de los anexos: el papel de la arquitectura de elección

El hecho de garantizar un proceso eficaz para modificar los anexos es especialmente importante para el tratado sobre plásticos, dada la necesidad de actualizar las listas y los calendarios de reducción gradual de materiales, sustancias químicas y productos controlados en diferentes anexos.

DRAMÁTICA DISMINUCIÓN EN LA ACEPTACIÓN DE CLÁUSULAS



3.1. Aceptación por defecto o aceptación tácita (“opt-out” o exclusión voluntaria): la forma más efectiva

Los procedimientos de enmienda del anexo que implican aceptación tácita (o “exclusión voluntaria”) establecen la aceptación como la opción predeterminada. Por lo tanto, se benefician del sesgo del statu quo, generando un amplio apoyo a las enmiendas. La capacidad de las partes de optar por no participar puede ser implícita (por ejemplo, mediante reservas), o puede indicarse en forma explícita en el texto del tratado.

Los seis anexos técnicos del Convenio MARPOL se actualizan continuamente mediante enmiendas introducidas por las Partes, lo que le permite al Convenio extraer lecciones aprendidas de los incidentes de contaminación marítima y de nuevos estudios científicos para fortalecer las normas de seguridad ambiental de los buques. Estas actualizaciones continuas se realizan a través de un procedimiento de aceptación tácita en el que las actualizaciones de los anexos se adoptan en forma automática, y las Partes tienen la posibilidad de declarar su no aceptación (optar por la exclusión voluntaria). La no aceptación por una minoría de un tercio o más tiene el efecto de bloquear la entrada en vigor.²⁴

La OMI adoptó esta forma de toma de decisiones para sus tratados basándose en la práctica existente en otras instituciones internacionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas cuya misión también implica proporcionar normas técnicas constantemente actualizadas, lo que incluye a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde todas las enmiendas entran en vigor en forma automática por aceptación tácita.²⁵

La profesora de derecho Jean Galbraith ha demostrado que la forma en que los negociadores exponen las opciones del tratado (arquitectura de elección) determina las decisiones de las Partes de estar o no jurídicamente obligadas por esas opciones. Galbraith estudió diversas iteraciones de la misma cláusula de solución de controversias en 68 tratados diferentes en relación con la aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia y descubrió que:

- **Las cláusulas que presuponen la aceptación por defecto**, sin proporcionar opciones de exclusión voluntaria en forma explícita,²² generan el mayor nivel de aceptación, de un **95%** de las Partes;
- **las cláusulas que presuponen la aceptación al tiempo que prevén opciones de exclusión en forma explícita** tienen un buen nivel de apoyo, con **80%** de las Partes que las aceptan; y
- **las cláusulas que presuponen la no aceptación, pero permiten a los Estados optar por formar parte** si lo desean, son las menos exitosas por lejos, con sólo **5%** de las Partes que las aceptan.

Estos resultados se explican porque los Estados están formados por personas y, como las personas, sus decisiones están condicionadas por sesgos psicológicos, entre ellos:

- el sesgo del statu quo que lleva a que la opción predeterminada sea la más exitosa;
- el sesgo de prominencia, lo que significa que es más probable que se utilicen opciones explícitas en lugar de las implícitas (por ejemplo, reservas); y
- el efecto de pares: los Estados individuales observan las decisiones de otros Estados para fundamentar sus propias elecciones.²³

Estos sesgos, y la consiguiente importancia de la arquitectura de elección, también resultan aplicables a diferentes opciones de enmienda de los futuros anexos del tratado sobre plásticos.

Muchos consideran al procedimiento de aceptación tácita como clave para la eficacia de MARPOL a la hora de aprobar enmiendas a sus anexos técnicos y, por lo tanto, fortalecerse con el tiempo sobre la base de los últimos avances científicos y las lecciones aprendidas de los eventos de contaminación por buques. Las modificaciones de los propios artículos del tratado siguen sujetas a un procedimiento de aceptación explícita.

Es importante subrayar que el procedimiento de aceptación tácita o de “exclusión voluntaria” no elude los requisitos jurídicos nacionales, como la aprobación parlamentaria, exigida por algunas de las Partes. Las enmiendas aún requieren ser trasladadas a la legislación nacional para ser aplicadas de forma efectiva.²⁶

3.2. Aceptación explícita: distintos niveles de eficacia

Los procedimientos de la **aceptación explícita** exigen que las Partes acepten en forma activa las enmiendas al anexo, generalmente mediante votación. Una vez que la COP acepta una enmienda, esta se aplica a todas las Partes.²⁷

Ello demuestra el poder del sesgo del statu quo: se utiliza el mismo umbral en los procedimientos de aceptación tácita y explícita (dos tercios a favor o un tercio en contra), aunque se producen resultados radicalmente diferentes.

Las enmiendas de aceptación explícita han tenido más éxito en el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), debido a una fuerte cultura de votación y reglas de votación que facilitan las decisiones. Su Reglamento para las COP promueve el consenso y, cuando este no se puede alcanzar, exige que quien presida la reunión (por ejemplo, el Presidente) proponga una votación.²⁸ Además, las Partes han exigido al Presidente que rinda cuentas de la aplicación de estas normas.²⁹

Las cuestiones de fondo podrán resolverse con el voto de una mayoría de dos tercios de las Partes presentes, sobre la base de un quórum de la mitad de los presentes en la reunión. Esto significa que una enmienda a los Apéndices de la Convención CITES, donde

se enumeran las especies en peligro de extinción para controlar su comercio internacional, puede ser aprobada por una minoría de las Partes de la CITES, como la decisión de la COP-19 de incluir a los tiburones réquiem en la lista en 2022.³⁰

Vale la pena señalar, sin embargo, que lo que está en juego es relativamente poco: esas decisiones de inclusión tienen un impacto limitado para las Partes en la práctica, incluso para aquellas que votaron en contra de una decisión de inclusión específica. De hecho, el alcance de la CITES se limita al comercio internacional de especies silvestres y no a otros aspectos de la interacción humana con esas especies; además se centra sobre todo en el aumento de las barreras y restricciones al comercio en lugar de hacerlo en las prohibiciones de comercio.³¹ Además, las Partes pueden formular reservas respecto de cualquier especie incluida en los Apéndices, por lo que la entrada en vigor se puede demorar hasta 24 meses debido a los desafíos de implementación.³²

Por lo tanto, el éxito de las enmiendas de aceptación explícita depende de una fuerte cultura de votación, lo cual sigue siendo una rareza en la diplomacia, y puede ser más eficaz para enmiendas de menor importancia. Además, la super mayoría de tres cuartos propuesta por la Presidencia sería más difícil de alcanzar que la mayoría de dos tercios que aparece en la CITES y en muchos Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA).

3.3. Enmiendas a Anexos opcionales: Las Partes de Minamata optan por la no aceptación

A la luz de todo lo anterior, la propuesta de la Presidencia del INC de modificar los anexos mediante una aceptación explícita a través de una super mayoría de tres cuartos y, en especial, de dar a las futuras Partes la opción de evadir todas las modificaciones de los anexos a menos que opten por ello conforme lo establecido en el Artículo 27(4), plantea serias preocupaciones en cuanto a la eficacia.³³ En esta sección se describe la manera en que esa misma disposición que se encuentra en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (Convenio de Minamata) ha debilitado significativamente el alcance de las enmiendas de sus anexos entre las Partes clave.

El Convenio de Minamata es un tratado ambiental reciente que cumple ocho años desde su entrada en vigor en 2017. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones

y liberaciones antropogénicas de mercurio. El artículo 30(5) del Convenio otorga a sus Partes, al adherirse, la opción de elegir que ninguna enmienda del anexo se les aplique a menos que lo acepten en forma explícita.³⁴

Hasta ahora, las COP de Minamata han enmendado los anexos del Convenio en dos ocasiones. En 2022, la COP-4 de Minamata modificó el Anexo A con vistas a:

- prohibir la fabricación y el comercio de ocho productos adicionales que contengan mercurio a partir de 2025; e
 - introducir tres nuevos controles sobre las amalgamas dentales que contienen mercurio.
- En 2023, la COP-5 de Minamata modificó los Anexos A y B, en especial, para:
- enumerar las fechas de eliminación gradual de algunos tipos de baterías, interruptores, relés, lámparas fluorescentes y cosméticos; y
 - exigir la eliminación progresiva del mercurio como catalizador en la producción de poliuretano para el año 2025.

Hasta la fecha, 20 de las 152 Partes del Convenio de Minamata (13%) han realizado declaraciones en virtud del Artículo 30(5) que hacen que todas las enmiendas del anexo no les resulten aplicables, a menos que opten por ello en forma explícita.³⁵ **De las 20 Partes que eligieron el régimen de adhesión voluntaria, hasta ahora ninguna ha optado por las enmiendas a los anexos según lo propuesto en la COP-4 o la COP-5.**³⁶ Esto significa que esas importantes enmiendas de los anexos siguen sin aplicarse a ninguna de esas Partes, incluidos algunos países de importancia crítica para el uso de mercurio en el mundo, como los Estados Unidos y la India.

De hecho, considerando que un tratado eficaz sobre plásticos depende de la inclusión de anexos técnicos sobre la producción de plásticos, productos y sustancias químicas que requieren actualizaciones frecuentes de acuerdo con los últimos avances científicos, **el proceso propuesto por la Presidencia para las enmiendas de anexos, que- exige una mayoría de tres cuartos en lugar de dos tercios y permite, además, que las Partes eviten por completo dichas enmiendas salvo que opten por adherir, constituye un enfoque sumamente débil.**

Cuadro 2: Implicancias de los diferentes procesos de enmienda de los anexos

Tipo de enmienda al Anexo	Aceptación tácita (“opt out” o exclusión voluntaria)	Aceptación explícita	Aceptación explícita + opt-in u optar por la aceptación (Texto de la Presidencia)
Cómo funciona	Las enmiendas se adoptan automáticamente y entran en vigor; las Partes pueden optar por no hacerlo. Si más de un tercio de las Partes optan por no hacerlo, la enmienda no entrará en vigor.	Las enmiendas se someten a votación, y deben ser aprobadas normalmente por dos tercios o tres cuartos de los votos.	Las enmiendas se someten a votación. Las enmiendas aprobadas no se aplican a las Partes que realizaron una declaración conforme al Artículo 27(4) hasta que las acepten.
Ejemplos	MARPOL, OMS, OACI, UIT, OMM	UAGNU, CDB, CITES, BBNJ, Basilea, CMNUCC, Viena ³⁸	Minamata, Estocolmo
Eficacia a la hora de generar apoyo para las enmiendas	✓ Sumamente eficaz	✓ Bastante eficaz	✗ Menos eficaz por lejos

4. Habilitación de la votación

Se entiende que una decisión se adopta por consenso cuando no hay objeciones.³⁹ Para tener éxito en la elaboración de un tratado sobre plásticos, los negociadores tendrán que evitar ser prisioneros del consenso, y la futura COP del tratado también debe estar facultada para votar. Como lo expresó el representante de Senegal durante el INC-2, *“El consenso mata la democracia”*.⁴⁰

4.1. El consenso como única opción arruina la efectividad

El texto del Presidente del INC propone solo el consenso para la adopción de las Reglas de Procedimiento de la futura COP del tratado sobre plásticos. Hay disposiciones similares que han causado un estancamiento en el Convenio de Minamata, donde los párrafos de votación en Reglas de Procedimiento de la COP siguen entre corchetes mientras se acerca su sexta COP, así como en la CMNUCC, que se acerca a su COP-30.

La **CMNUCC** es un ejemplo muy claro de la manera en que depender en exceso del consenso obstaculiza la eficacia de los tratados. El cambio climático es la mayor amenaza para la vida humana en nuestro planeta, y el acuerdo ambiental negociado para abordar esta amenaza, la CMNUCC, no ha logrado mantener el calentamiento global en niveles seguros.⁴¹ Esto se debe en gran medida a que la CMNUCC depende del consenso. “A lo largo de los años, innumerables decisiones han sido abandonadas, diluidas o aplazadas hasta la siguiente sesión de negociación debido a un número muy pequeño de objeciones”, señala la académica Dra. Joanna Depledge, quien estudió el tema en profundidad.⁴²

Esta dependencia fue provocada en 1991 por el bloqueo por parte de Arabia Saudita de las Reglas de Procedimiento en el INC climático, en especial, la Regla 42 sobre votación. El requisito de la CMNUCC de que las Reglas de Procedimiento de la COP se adopten por consenso extendió esta parálisis más allá de la fase de las negociaciones. Hasta el día de hoy, la cuestión de la votación en el marco de la CMNUCC sigue sin resolverse, a pesar de los múltiples intentos de gobiernos como los de México y Papúa Nueva Guinea.⁴³

4.2. La votación es vital

Votar es legítimo

La convergencia por sobre el consenso, evita la tiranía de uno solo y empodera a las mayorías.

La votación crea una verdadera convergencia

La posibilidad de votar es también un poderoso incentivo para que los actores se comprometan y construyan una verdadera convergencia a fin de no quedar en minoría.

Votar es legal

El Proyecto de Reglas de Procedimiento tal como está redactado permite la votación por mayoría de dos tercios cuando no se pueda alcanzar el consenso. La declaración interpretativa del INC-2 no tiene valor jurídico.

Votar es eficiente

Es más eficaz, ya que permite tomar decisiones rápidas en lugar de experimentar la parálisis creada por el consenso, en particular ante crisis urgentes que ponen en peligro la salud planetaria y humana. Esto es especialmente relevante para el tratado sobre plásticos, dadas las tasas aceleradas de producción y contaminación por plásticos. Las crisis similares en el marco de la CMNUCC y el CDB señalan la importancia de superar la parálisis que provoca el consenso.

Es poco probable que se abuse del voto

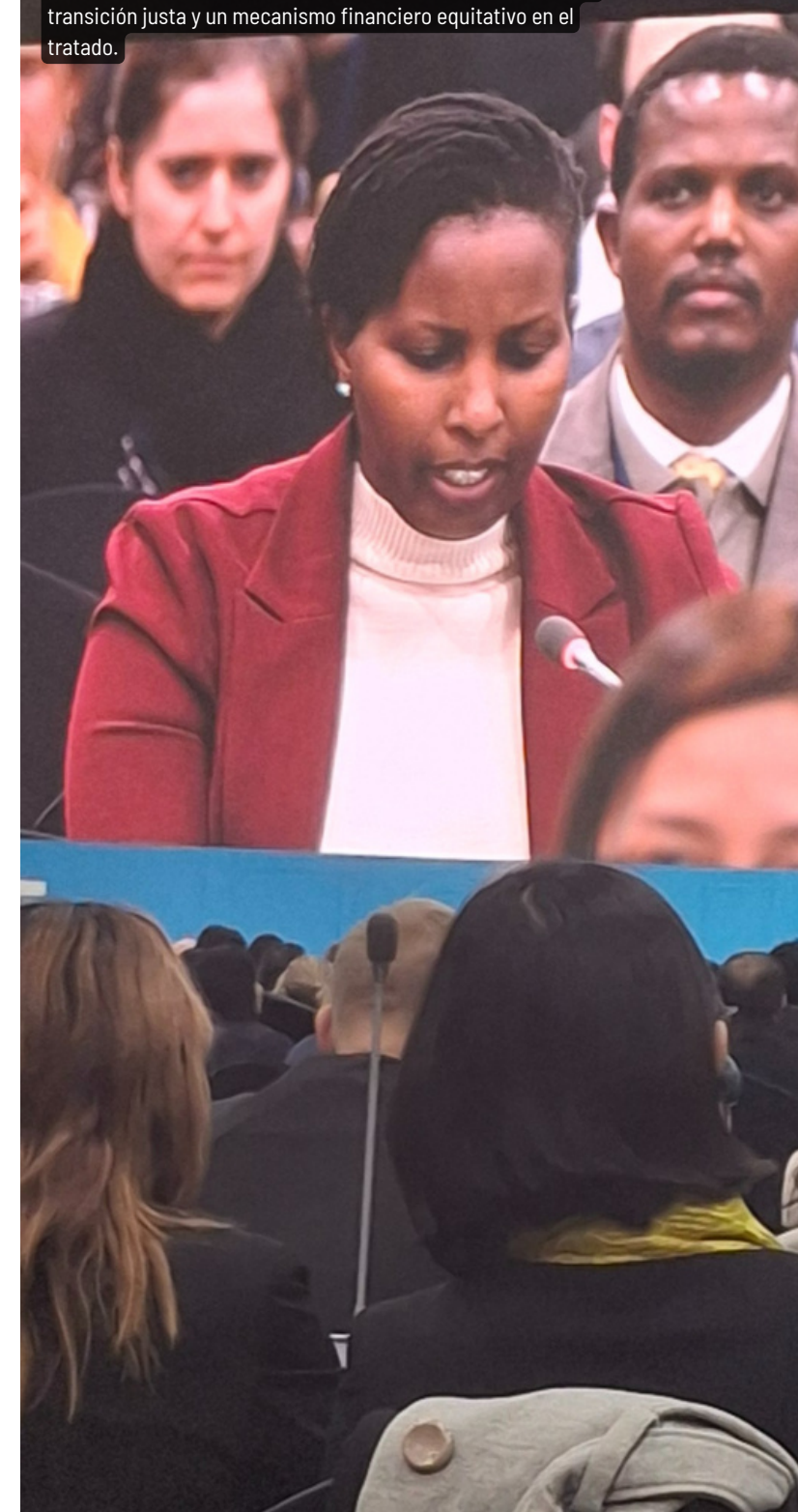
Ya existe una sólida cultura de consenso en instituciones internacionales como la ONU. y la OMI, incluso en muchas instituciones y acuerdos internacionales que tienen disposiciones de votación, y no hay evidencia de que dichas disposiciones se utilicen de manera abusiva e incesante. Por el contrario, es una minoría de estados poderosos la que suele anular los deseos de la mayoría cuando la votación no es una opción.

4.3. Un escenario final en las negociaciones con votación: El Tratado sobre el Comercio de Armas

Las Naciones Unidas iniciaron negociaciones para un Tratado sobre el Comercio de Armas en octubre de 2006 en su sede en Nueva York, a través de un mandato surgido de la resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, debido a la aparente renuencia de muchos Estados a tener un tratado, el proceso comenzó con un intercambio de opiniones que duró cinco años en nueve reuniones técnicas celebradas entre 2007 y 2012.⁴⁴ Las conferencias de negociación se realizaron finalmente en julio de 2012 y marzo de 2013. El tratado fue adoptado el 2 de abril de 2013 durante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Países como la Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y el Reino Unido desempeñaron un papel clave para facilitar el proceso de negociaciones y llevarlo a una conclusión exitosa.

Juliet Kabera, de Ruanda, presenta una declaración en la sesión plenaria de clausura de la INC-5 en nombre de más de 85 países de África, América Latina y el Caribe, las islas del Pacífico y Europa, en la que destaca su compromiso común con un tratado jurídicamente vinculante que consagre los objetivos de reducción, la eliminación gradual de los productos químicos nocivos, una transición justa y un mecanismo financiero equitativo en el tratado.



Estados Unidos, bajo la presidencia de Barack Obama, impuso la toma de decisiones por consenso como condición para su participación en las negociaciones, aunque nunca llegó a ratificar el tratado. La mayor parte del texto del tratado se negoció por consenso, lo que llevó a su debilitamiento; por ejemplo, al aceptarse la solicitud de los Estados Unidos de excluir las municiones del ámbito de aplicación del tratado, contra los deseos de muchos países africanos y de América Latina y el Caribe afectados por la violencia armada.⁴⁵

En diciembre de 2012, se renovó el mandato para llevar a cabo negociaciones mediante la resolución 67/234 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que llevó a convocar en marzo de 2013 la Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. El texto de la resolución incluía la importante mención de que la Asamblea General decidió “seguir ocupándose de la cuestión durante su sexagésimo séptimo periodo de sesiones”, e instó al Presidente de la Conferencia Final a “informar sobre los resultados de la Conferencia a la Asamblea General en una reunión que se celebrará lo antes posible después del 28 de marzo de 2013”.

El tratado se negoció por consenso hasta altas horas en la noche del 28 de marzo de 2013, cuando la Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al TCA concluyó sin un texto de consenso después de que tres países bloquearan su adopción: la República Popular Democrática de Corea, Irán y Siria, tres países muy dependientes de las importaciones de armas que consideraban que el acuerdo pondría en peligro sus arsenales nacionales. Los países exportadores de armas se sintieron menos amenazados por el tratado porque no interfería con los mercados de exportación ni con la tecnología armamentista.⁴⁶ Sin embargo, seis días más tarde, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, una mayoría de 154 países adoptó el texto no consensuado, con tres votos en contra y 23 abstenciones. La votación en la AGNU fue posible gracias a la redacción de la resolución 67/234,

aunque en un principio se la criticó por socavar la confianza en la capacidad de la Conferencia Final para aprobar un texto por consenso.

Cabe destacar que, si bien el TCA fue adoptado mediante una votación, también fue un texto en gran medida consensuado, ya que se llegaron a soluciones de compromiso importantes para preservar el apoyo del mayor número posible de delegaciones, incluidos ciertos compromisos que socavaron su eficacia.⁴⁷

El TCA entró en vigor el 24 de diciembre de 2014 tras su ratificación, aceptación o aprobación por 50 Estados, y hasta el momento ha sido ratificado por 116 países.⁴⁸

5. Traslado de las negociaciones fuera del PNUMA

Si el proceso del INC fracasa, el hecho de llevar las negociaciones fuera del PNUMA podría brindar una posible ruta alternativa hacia un tratado efectivo sobre plásticos. Si bien las negociaciones de tratados son producto de su época, la historia de otros acuerdos negociados fuera del sistema de las Naciones Unidas ofrece algunas ideas valiosas. En tanto las negociaciones podrían tener lugar fuera del sistema de las Naciones Unidas, el acuerdo final podría ser llevado a la UNEA o a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación, o ser registrado en las Naciones Unidas.

5.1. La Convención de Ramsar

La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar) fue acordada en Ramsar (Irán) en 1971, tras un proceso de negociación de seis años iniciado en la Conferencia MAR de 1962. Esta Convención estableció una red internacional de humedales protegidos con el propósito de conservar la biodiversidad, centrándose en las aves acuáticas como indicadores de la salud ecológica de los humedales. Fue un tratado pionero, uno de los primeros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente de alcance global, y estableció nuevos modelos de gobernanza ambiental. La historia de su negociación fuera del marco de las Naciones Unidas, antes de la creación del PNUMA, presenta una serie de características interesantes que los negociadores del tratado sobre plásticos deben considerar.

Fuerte participación de científicos, la sociedad civil y funcionarios gubernamentales: La Conferencia MAR de 1962 que impulsó el proceso de negociaciones fue una conferencia de científicos especializados en aves acuáticas y humedales coorganizada por diferentes organizaciones internacionales, a saber, la Oficina Internacional de Investigación de Aves Silvestres (IWRB, ahora Wetlands International), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Comité Internacional para la Preservación de las Aves (ICBP, ahora BirdLife International). En particular, la IWRB desempeñó un papel clave al aportar comentarios sobre borradores sucesivos e incluso dirigió el proceso de

redacción del quinto borrador del texto. No se trataba de una organización de la sociedad civil común y corriente ya que entre sus miembros había funcionarios gubernamentales, lo que contribuyó a generar confianza en el proceso. El Reino Unido, los Países Bajos, la URSS e Irán patrocinaron reuniones posteriores, lo que hizo que el proceso tuviese un carácter más oficial y gozara de mayor reconocimiento.⁴⁹

La manera de navegar con éxito en la geopolítica de la guerra fría: El proceso de negociaciones podría haber sido fácilmente víctima de la política de la guerra fría, ya que la conferencia de Leningrado de 1968 fue boicoteada por la mayoría de los gobiernos de Europa occidental y la IWRB se retiró de su organización después de la invasión de Checoslovaquia liderada por la URSS. Sin embargo, las excepcionales relaciones personales más allá de las divisiones entre este y oeste salvaron el proceso, en tanto la URSS estaba especialmente comprometida con una convención ambiciosa.⁵⁰ El hecho de que distintos gobiernos de ambos lados de la división este-oeste hayan tomado la iniciativa en la redacción del texto (dos proyectos del gobierno neerlandés y uno del gobierno de la URSS) antes de llegar a un documento de compromiso refleja esta determinación para avanzar a pesar de la política de la guerra fría.⁵¹

De un inicio eurocéntrico a una ratificación casi universal: La gran brecha en las invitaciones a los gobiernos a las sucesivas rondas de negociación hicieron que la Convención de Ramsar comenzara como un proyecto firmemente eurocéntrico.⁵² La adopción ha sido más lenta en la región Asia-Pacífico. Sin embargo, en la actualidad, la Convención ha logrado la adhesión de 172 Partes de los 193 Estados del sistema internacional.



Ceremonia inaugural para la firma de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, Ottawa. © ONU

5.2. El proceso de Ottawa para un tratado sobre minas terrestres

De las deficiencias de un tratado de la ONU al Proceso de Ottawa: Cuando en la Conferencia de Examen de 1996 de la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC) quedó claro que la Convención no abarcaría las minas terrestres, a pesar del apoyo de más de 40 Estados Partes, Canadá tomó la iniciativa de anunciar que sería anfitrión de una reunión para prohibir las minas terrestres a realizarse más adelante ese mismo año, en Ottawa. Esto marcó el inicio del Proceso de Ottawa.⁵³

Un proceso acelerado: El Proceso de Ottawa comprendió una serie de reuniones de negociación para elaborar el texto del tratado, mientras que diversas conferencias regionales, talleres y reuniones bilaterales apuntalaron el respaldo internacional, con Canadá en un papel central de coordinación dentro de un núcleo de países. Se logró un tratado en sólo 14 meses, pasando de 50 Estados que apoyaron el tratado en la primera conferencia en octubre de 1996, a 121 Estados que firmaron el tratado en la conferencia diplomática en diciembre de 1997.⁵⁴

La importancia de la sociedad civil: La sociedad civil fue una fuerza impulsora del éxito de las negociaciones, incluso como fuente de conocimientos especializados, en tanto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realizó aportes clave sobre definiciones, medidas de control y alcance. Las ONG que trabajan con supervivientes de minas terrestres

defendieron su derecho a la rehabilitación social y económica, además de la atención médica. Los países ambiciosos se asociaron con la sociedad civil, y en particular con el CICR y la coalición de ONG en la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres, a fin de generar impulso y presión a través de intensas campañas de concientización pública en momentos estratégicos de las negociaciones. El carácter híbrido del CICR como organización internacional que trabaja con las fuerzas armadas en cuestiones de derecho humanitario les brindó acceso a los gobiernos, mientras que las ONG participantes en la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres conservaron la independencia necesaria para criticar públicamente las posiciones de gobiernos específicos que socavaban las negociaciones.⁵⁵

Un momento geopolítico clave: El Proceso de Ottawa surgió de la ambición de un grupo central de países comprometidos con los principios humanitarios, entre ellos Alemania, Angola, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Filipinas, Noruega, Sudáfrica y Suiza, entre otros. También surgió debido a la apertura del espacio político, con el fin de la supremacía de Estados Unidos y la URSS en la definición de la política internacional de armas durante la Guerra Fría.⁵⁶ Los negociadores se mantuvieron firmes cuando Estados Unidos ingresó tardíamente en las negociaciones e intentó imponer nuevas modificaciones, incluido un largo período de transición y exenciones. Finalmente, Estados Unidos se retiró del proceso.⁵⁷

6. Un hilo conductor: la importancia de la sociedad civil

La inclusión y participación activa de la sociedad civil son clave para el éxito de las negociaciones de tratados, tanto dentro de las Naciones Unidas, en las INC del tratado sobre plásticos, así como fuera de ese marco, tal como sucedió con la Convención de Ramsar y el Tratado de Prohibición de Minas (véanse las secciones 5.1 y 5.2 más arriba).

De hecho, los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos, los representantes de los Pueblos Indígenas y de las comunidades afectadas y los científicos a menudo traen consigo una experiencia singular para comprender los problemas que necesitan regulación, así como las realidades que plantean las diferentes soluciones. Además, a diferencia de los negociadores gubernamentales y de las organizaciones internacionales, cuentan con la independencia necesaria para exigir la rendición de cuentas a quienes socavan las negociaciones, y tienen la energía para mantener el impulso.

Lo expresado por varios negociadores clave del Tratado sobre el Comercio de Armas confirma la importancia y el valor de la participación de la sociedad civil:⁵⁸

Las OSC a menudo desempeñan un papel importante como fuerza impulsora al proponer y promover cuestiones desafiantes en el nivel político, pero importantes para las Naciones Unidas, la paz y la seguridad internacionales y la humanidad.

Participaron en el proceso al ayudar a capitalizar las posturas respecto de los principios que sostenían otras partes interesadas; al promover objetivos e iniciativas; al celebrar seminarios, talleres, paneles y reuniones de expertos en todo el mundo y en Nueva York con vistas a enriquecer la calidad del proceso de negociación y del propio Tratado; al ayudar a elaborar estrategias; al mantener el impulso en medio de debates divididos, polémicos y, en ocasiones, desapacibles; y al reunir el apoyo necesario de otros actores para presentar un lenguaje común y permitimos sortear los desafíos y las resistencias en forma colectiva.

Sus contribuciones fueron tan complicadas como un análisis de políticas y tan simples como una sonrisa amistosa y palabras de aliento. Los socios de las OSC contribuyeron mediante el monitoreo de las posiciones que se reforzaban mutuamente, promoviendo la alineación de posturas sobre principios, analizando la voluntad y la influencia políticas necesarias, y proporcionando una fuente continua de motivación, energía e impulso para perseverar. Su presencia en la sala de conferencias sirvió incluso como recordatorio de los objetivos del Tratado, lo que está en juego y sus contribuciones a las comunidades locales y poblaciones de todo el mundo.

Maritza Chan
Costa Rica



La sociedad civil también tiene un impacto considerable en la formación de las opiniones de los gobiernos. El papel fundamental de la sociedad civil en la promoción de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal (Convención de Ottawa) es un ejemplo que ha cuestionado la percepción de los diplomáticos, los militares y los líderes políticos sobre lo que se puede y no se puede cambiar. Los gobiernos toman la decisión final sobre lo que se incluirá en el derecho internacional; sin embargo, las contribuciones activas y sustantivas realizadas por instituciones no gubernamentales e internacionales son de gran valor.

Tomoaki Ishigaki,
Japón

En muchas áreas, han demostrado lo que es posible lograr con recursos limitados y una firme determinación. En la esfera del desarme, la sociedad civil a menudo amplía los límites, con frecuencia mucho más allá de donde los gobiernos se sienten cómodos, pero al hacerlo amplía los parámetros de los debates y, poco a poco, ayuda a los Estados a avanzar. La historia de las Naciones Unidas en materia de desarme nos ofrece numerosos ejemplos de asociaciones entre gobiernos y agentes de la sociedad civil que han dado lugar a resultados tangibles y avances reales. Es por ello que sus voces deben seguir siendo escuchadas y su participación continua en los procesos diplomáticos de las Naciones Unidas sigue siendo importante. Es mediante un trabajo conjunto que los Estados Miembros y la sociedad civil pueden promover la agenda para lograr un cambio sostenible y, en última instancia, salvar vidas.

Emily Street,
Australia

Soledad Mella Vidal, de la Alianza Internacional de Recicladores, interviene durante el INC-5.

Conclusión

Los desafíos y las opciones que afrontan los negociadores del tratado sobre plásticos son cada vez más críticos a medida que se acerca la UNEA-7. Ha llegado el momento de materializar un acuerdo viable que reúna a una masa crítica de países, a fin de completar las negociaciones, ya sea dentro del proceso del INC del PNUMA o fuera de él. Los parámetros generales para un acuerdo de este tipo han quedado claros, y el INC-5.2 presenta una oportunidad que no se debe perder para lograrlo, así como los medios para alcanzarlo, más allá de las limitaciones de depender exclusivamente del consenso.

La forma en que se despliegue la flexibilidad determinará si las negociaciones darán como resultado un tratado con largas demoras para su entrada en vigor o un tratado eficaz que de todas maneras aborde las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Las decisiones relativas a los mecanismos de enmienda de anexos también consolidarán un tratado que pueda evolucionar con los últimos avances científicos, o uno en el que las Partes puedan evadir por completo las enmiendas de los anexos y que pueda resultar obsoleto en cuestión de años, o incluso meses.

Referencias

1. Stand Up for Ambition Statement on Indispensable Elements for an Effective Treaty (Statement by Rwanda, on behalf of a group of 85 countries, on December 1, 2024, at the Final Plenary Meeting of INC-5 in Busan, Republic of Korea)

2. Declaration on Plastic Products and Chemicals of Concern (Statement by Mexico, on behalf of a group of 94 countries, on December 1, 2024, at the Final Plenary Meeting of INC-5 in Busan, Republic of Korea)

3. Conference Room Paper submitted by Africa Group, GRULAC, Cook Islands, Fiji and Federated States of Micronesia, 26 November 2024, at the INC-5 in Busan, Republic of Korea

4. UNEP/PP/INC.5/3: Draft rules of procedure for the work of the intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment

5. Volcovici, V. (2024) As plastic treaty talks open, countries more divided than ever, *Reuters*

6. Under MARPOL, shipowners enjoy limited liability for pollution they cause, even after repeated breaches of safety and environmental rules; see Tsimplis 2025.

7. As tracked by GAIA at INC-5

8. Written and verbal support by countries at INC-5 as tracked by GAIA

9. Declaration on Plastic Products and Chemicals of Concern and verbal support by countries at INC-5 as tracked by GAIA

10. Number of countries supporting the INC-5 Conference Room Paper submitted by Africa Group, GRULAC, Cook Islands, Fiji and Federated States of Micronesia and GAIA mapping of Member State INC-5 interventions

11. Pew and SYSTEMIQ (2022) Breaking the Plastic Wave

12. European Parliament, Verbatim report of proceedings, Wednesday, 22 January 2025 – Strasbourg, Item 13. Failure of the negotiations in Busan for a UN plastic treaty and the urgent need to tackle plastic pollution at international and Union level (debate)

13. Fiji Country Statement for the 5th Session of the Intergovernmental Negotiating Committee

14. Ivanova & Scanlon 2025.

15. Blanco-Bazan 2025.

16. Lost-Sieminska, 2025.

17. IMO website, “Status of Conventions”, as of 8 January 2025; see also the role of salience in Parties’ inclination to take up additional treaty obligations in Galbraith, 2013.

18. Blanco-Bazan 2025, Lost-Sieminska, 2025.

19. Öztürk, 2023, Gonzalez et al., 2015.

20. See EIA (2025), Flexibility Mechanisms in the Global Plastics Treaty for a detailed explanation of the Kigali Amendment’s flexibility mechanism for HFCs.

21. Öztürk, 2023.

22. In international treaties law, Parties can make reservations, unless the treaty features an explicit “no reservations” clause.

23. Galbraith, 2013.

24. IMO website, “Conventions”.

25. Lost-Sieminska, 2025.

26. Lost-Sieminska, 2025.

27. Except for Parties who declare reservations, if the treaty allows them.

28. See Rules 23 and 25 of the CITES Rules of Procedure of the Conference of the Parties (as amended at the 19th meeting, Panama City, 2022)

29. Scanlon & Zhou, 2023

30. Scanlon & Zhou, 2023

31. Goergen, 2022.

32. Scanlon & Zhou, 2023

33. See GAIA (2025) GAIA comments on the Chair’s text, p.6

34. In its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, any Party may declare that, with regard to it, any amendment to an annex shall enter into force only upon the deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession with respect thereto.

35. United Nations Treaty Collection, Minamata Convention on Mercury, current as of 14 April 2025. The full list of Parties includes: Argentina, Armenia, Canada, Czechia, Georgia, Germany, India, Iran, Jamaica, Liberia, Malawi, Mauritius, Namibia, Peru, Moldova, Seychelles, Suriname, Thailand, Türkiye and USA.

36. United Nations Treaty Collection, Depositary Notifications, current as of 14 April 2025

37. It could be one-fourth, which would undermine the viability of amendments and therefore the treaty’s ability to remain relevant in the face of evolving pollution, changes in manufacturing practices and new scientific findings.

38. CIEL (2024) Final Provisions of International Legal Instruments

39. Kemp 2016.

40. Løvold, M. & Torbjørn Graff, H. (2023). “Points of disorder”, Medium.

41. “Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and biosphere have occurred. Human-caused climate change is already affecting many weather and climate extremes in every region across the globe. This has led to widespread adverse impacts and related losses and damages to nature and people (high confidence). Vulnerable communities who have historically contributed the least to current climate change are disproportionately affected (high confidence).” in IPCC Climate Change 2023 AR6 Synthesis Report.

42. Depledge, J. (2024) Guest post: The challenge of consensus decision-making in UN climate negotiations, Carbon Brief

43. Kemp 2016 and references therein.

44. Turnbull, 2022.

45. Turnbull, 2022 and Chan et al., 2014.

46. Turnbull, 2022.

47. Chan et al., 2014.

48. Arms Trade Treaty website, “Treaty Status”.

49. Stroud et al., 2022 and references therein.

50. Matthews, 1993.

51. Stroud et al., 2022.

52. Stroud et al., 2022.

Referencias

53. Herby, P. & Malsen, S. (1998) An international ban on anti-personnel mines: History and negotiation of the “Ottawa treaty.” *International Review of the Red Cross*.

54. Herby, P. & Malsen, S. (1998) & Turnbull, 2022 and references therein.

55. Herby, P. & Malsen, S. (1998) & Turnbull, 2022.

56. Turnbull, 2022 and references therein.

57. Turnbull, 2022 and references therein.

58. Chan, M., Ishigaki, T., Pintado, R., Street, E. & UN Office for Disarmament Affairs (2014) The importance of civil society in United Nations and intergovernmental processes : views from four delegates to the United Nations

Bibliografía

Blanco-Bazán, A. (2025). MARPOL: History and Context. In *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (pp. 15–37). Edward Elgar Publishing.

Chan, Maritza, Tomoaki Ishigaki, Rodrigo Pintado, and Emily Street. 2014. The Importance of Civil Society in United Nations and International Processes: Views from Four Delegates to the United Nations. New York: United Nations Office of Disarmament Affairs.

Convention on Wetlands, 2021. Global Wetland Outlook: Special Edition 2021.

Gaget, E., Le Viol, I., Pavón-Jordán, D., Cazalis, V., Kerbiriou, C., Jiguet, F., Popoff, N., Dami, L., Mondain-Monval, J. Y., Defos du Rau, P., Abdou, W. A. I., Bozic, L., Dakki, M., Encarnação, V. M. F., Erciyas-Yavuz, K., Etayeb, K. S., Molina, B., Petkov, N., Uzunova, D., ... Galewski, T. (2020). Assessing the effectiveness of the Ramsar Convention in preserving wintering waterbirds in the Mediterranean. *Biological Conservation*, 243, 108485. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108485>

Galbraith, J. (2013). Treaty options: towards behavioral understanding of treaty design. *Virginia Journal of International Law*, 53(2), 309-364.

Goergen, R. (2022). The problem with CITES, the convention to protect endangered wildlife, Geographical.

Gonzalez, M., Taddonio, K. N., & Sherman, N. J. (2015). The Montreal Protocol: How today’s successes offer a pathway to the future. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 5(2), 122–129. <https://doi.org/10.1007/s13412-014-0208-6>

Ivanova, M, Di Leva, C and Scanlon, J (2025) Plastics Pollution Treaty Negotiations: Ways Forward. IISD SDG Knowledge Hub.

Kemp, L. (2016). Framework for the future? Exploring the possibility of majority voting in the climate negotiations. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(5), 757–779.

Kulovesi, K., Recio, E., Bondi Ogolla, D., Bettelli, P., Trengove, S. and Korvenoja, T. (2024) Multilateral Environmental Agreements Negotiator’s Handbook, Third Revised Edition. UNEP & University of Eastern Finland.

Lost-Sieminska, D. (2025). MARPOL as a Treaty. In *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (pp. 110–137). Edward Elgar Publishing.

Matthews, G. V. T., 1993. The Ramsar Convention on Wetlands: its History and Development. Ramsar Convention Bureau.

Scanlon, J.{Updating} and Zhou, J. (2023). CITES: Voting, and Reservations: A Delicate Balance. IISD SSDG Knowledge Hub

Stroud, D. A., Davidson, N. C., Finlayson, C. M., & Gardner, R. C. (2022). Development of the text of the Ramsar Convention: 1965–1971. *Marine and Freshwater Research*, 73(10), 1107–1126.

Tsimplis, M. (Mikis). (2025). IMO Context and the Regulatory Strategy of MARPOL. In *The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (pp. 82–108). Edward Elgar Publishing.

Turnbull, T. (2022). Prestige, power, principles and pay-off: Middle powers negotiating international conventional weapons treaties. *Australian Journal of International Affairs*, 76(1), 98–120.

Yeo M., Bondy, C., Genest, A. and Baldwin, C. (2021) Tensions Between Consensus and Voting in WTO Decision-Making – Part I: Appointing Appellate Body Members. Steptoe Global Trade & Investment Law Blog.

Öztürk, S. (2023). Balancing Responsibilities: The Integration of CBDR in the Montreal Protocol. *Sürdürülebilir Çevre Dergisi*, 3(2), Article 2. <https://dergipark.org.tr/en/pub/cevder/issue/82271/1395784>

Agradecimientos

Este informe fue redactado por Sirine Rached y editado por Ana Rocha. Entre los revisores se encuentran Neil Tangri, Arpita Baghat, Merrisa Naidoo, Alejandra Parra y Jessica Roff (GAIA), así como Melissa Bluesky (CIEL), Amy Youngman y Tim Grabel (EIA). Esta publicación ha sido posible en parte gracias a la financiación de la Plastic Soup Foundation.



about **GAIA**



www.no-burn.org

GAIA es una red global de grupos de base y alianzas nacionales y regionales que representan a más de 1000 organizaciones de 93 países.

Imaginamos un mundo justo, con basura cero, construido sobre la base del respeto por los límites ecológicos y los derechos comunitarios donde la gente se encuentre libre de la carga de contaminación por plásticos, y los recursos se conserven en forma sostenible y no se quemen ni viertan. Trabajamos para catalizar un cambio global hacia la justicia ambiental mediante el fortalecimiento de los movimientos sociales de base que promueven soluciones a los desechos y la contaminación.

Sirine Rached

Asesor sénior de políticas
sirine@no-burn.org

Ana Rocha

Director del Programa Global de Plásticos
+255-657-686-615 | ana@no-burn.org