

BIODIVERSIDAD Y CIVILIZACIÓN ECOLÓGICA EN EL ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO HUMANO¹

BIODIVERSITY AND ECOLOGICAL CIVILISATION ON THE ANNIVERSARY OF THE STOCKHOLM DECLARATION ON THE HUMAN ENVIRONMENT

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales*

Universidad de Granada

fajardo@ugr.es

Fecha de recepción: 10 de octubre de 2022 / Fecha de aceptación: 13 de noviembre de 2022

RESUMEN: La conmemoración del 50^o aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972 coincide con el 30^o aniversario de la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica (CBD) y con la celebración de las Conferencias de las Partes (COP) de las principales convenciones relacionadas con la biodiversidad. Esta coincidencia nos ha brindado la oportunidad de valorar la influencia de esta primera gran conferencia en la adopción de los instrumentos normativos posteriores para la protección de la biodiversidad, llevándonos a constatar que, aunque se hallen fragmentados, giran como en una constelación en torno a la CBD, de acuerdo a unos principios comunes. La celebración de Estocolmo+50 nos ha llevado a examinar los grandes retos para la protección de la biodiversidad, y cómo se abordarán en la COP15 de la CDB que tiene que

¹ Este artículo es el resultado de la participación en el Proyecto de Investigación PID2020-117379GB-I00, Biodiversidad, Clima y Salud Pública Global: Interacciones y Retos para el Derecho Internacional (BIOCLHEALTH), dirigido por la Profa. Mar Campins Eritja de la Universidad de Barcelona, y financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

adoptar el Plan Mundial para la Biodiversidad y sus Metas estratégicas para el período posterior a 2020. Entre estos grandes retos destacan no sólo la creciente pérdida de biodiversidad sino también los problemas de cumplimiento de las normas internacionales y de los planes nacionales que deberían frenarla. A pesar de las carencias de la gobernanza de la biodiversidad, aún existe la posibilidad de introducir mejoras creando sinergias entre las convenciones relativas a la biodiversidad y sus instrumentos de *soft law*. Por último, examinaremos la gran propuesta china de alcanzar una civilización ecológica, que haga posible hacer las paces con la naturaleza como ha propuesto el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres.

ABSTRACT: The commemoration of the 50th anniversary of the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in 1972 coincides with the 30th anniversary of the Framework Convention on Biological Diversity (CBD) and the Conferences of the Parties (COPs) of the main biodiversity-related conventions. This coincidence has given us the opportunity to assess the influence of this first major conference on the adoption of subsequent regulatory instruments for the protection of biodiversity, leading us to realise that, although fragmented, they revolve as in a constellation around the CBD, according to common principles. The celebration of Stockholm+50 has led us to examine the major challenges for the protection of biodiversity, and how they will be addressed at CBD COP15, which has to adopt the Global Framework for Biodiversity and its new targets for the post-2020 period. These major challenges include not only the increasing loss of biodiversity but also problems of compliance with international rules and national plans that should curb it. Despite the shortcomings of biodiversity governance, there is still room for improvement by creating synergies between biodiversity-related conventions and their soft law instruments. Finally, we will examine China's grand proposal for an ecological civilization that makes it possible to make peace with nature as proposed by UN Secretary-General Antonio Guterres.

RESUMÉ : La commémoration du 50e anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, qui s'est tenue à Stockholm en 1972, coïncide avec le 30e anniversaire de la Convention-cadre sur la diversité biologique (CDB) et des conférences des parties (CdP) des principales conventions liées à la biodiversité. Cette coïncidence nous a donné l'occasion d'évaluer l'influence de cette première grande conférence sur l'adoption des instruments réglementaires ultérieurs pour la protection de la biodiversité, nous amenant à constater que, bien que fragmentés, ils tournent comme dans une constellation autour de la CDB, selon des principes communs. La célébration de Stockholm+50 nous a amenés à nous interroger sur les grands enjeux de la protection de la biodiversité, et sur la manière dont ils seront abordés lors de la COP15 de la CDB, qui doit adopter le Plan mondial pour la biodiversité et ses objectifs stratégiques pour la période post-2020. Ces défis majeurs comprennent non seulement la perte croissante de la biodiversité, mais aussi les problèmes de respect des normes internationales et des plans nationaux qui devraient l'enrayer. Malgré les lacunes de la gouvernance de la biodiversité, il est encore possible de l'améliorer en créant des synergies entre les conventions relatives à la biodiversité et leurs instruments de droit souple. Enfin, nous examinerons la grande proposition de la Chine pour une civilisation écologique permettant de faire la paix avec la nature, telle que proposée par le Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres.

RESUM: La commemoració del 50è aniversari de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà celebrada a Estocolm el 1972 coincideix amb el 30è aniversari de la Convenció Marc sobre la Diversitat Biològica (CBD) i amb la celebració de les Conferències de les Parts (COP) de les principals convencions relacionades amb la biodiversitat. Aquesta coincidència ens ha brindat l'oportunitat de valorar la influència d'aquesta primera gran conferència en l'adopció dels instruments normatius posteriors per a la protecció de la biodiversitat, portant-nos a constatar que, encara que estiguin fragmentats, giren com en una constel·lació entorn de la CBD, segons uns principis comuns. La celebració d'Estocolm+50 ens ha portat a examinar els grans reptes per a la protecció de la biodiversitat, i com s'abordaran a la COP15 de la CDB que ha

d'adoptar el Pla Mundial per a la Biodiversitat i les seves Metes estratègiques per al període posterior a 2020. Entre aquests grans reptes destaquen no sols la creixent pèrdua de biodiversitat sinó també els problemes de compliment de les normes internacionals i dels plans nacionals que haurien de frenar-la. Tot i les mancances de la governança de la biodiversitat, encara hi ha la possibilitat d'introduir millores creant sinergies entre les convencions relatives a la biodiversitat i els seus instruments de soft law. Per acabar, examinarem la gran proposta xinesa d'assolir una civilització ecològica que faci possible fer les paus amb la natura com ha proposat el secretari general de les Nacions Unides, Antonio Guterres.

PALABRAS CLAVE: Estocolmo+50 – Biodiversidad - soft law - civilización ecológica

KEYWORDS: Stockholm+50 – Biodiversity - soft law - ecological civilisation

MOTS CLÉS: Stockholm+50 – Biodiversité - soft law - civilisation écologique

PARAULES CLAU: Estocolm+50 – Biodiversitat - soft law - civilització ecològica

SUMARIO: I. Introducción. II. La protección de la biodiversidad después de la Conferencia de Estocolmo. 2.1. Tratados Internacionales y *Soft Law* para la protección de la biodiversidad tras la Conferencia de Estocolmo. 2.2. De los Principios de Estocolmo a los Principios para la Biodiversidad. III. La gobernanza de la biodiversidad y la búsqueda de sinergias e interoperabilidad entre las convenciones relativas a la biodiversidad. IV. El nuevo Plan estratégico global para la biodiversidad en el post 2020. 4.1. Reforzar los principios del Derecho Internacional de la Biodiversidad. 4.2. Áreas protegidas. 4.3. Mejorar el cumplimiento a través de nuevas Metas para la Biodiversidad para 2030. V. La propuesta china de una civilización ecológica. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La conmemoración en junio de 2022 del 50 Aniversario de la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano² ha sido una ocasión para evaluar nuestra relación con la naturaleza y asumir responsabilidades respecto a nuestro modo de ser y estar en el planeta. Es un momento de crucial importancia para buscar las soluciones que puedan salvarnos de una tragedia segura si no reaccionamos a tiempo ante la pérdida de biodiversidad que la Organización de las Naciones Unidas (ONU o Naciones Unidas, en adelante) ha considerado como una de las 3 grandes crisis que afectan al planeta junto con el cambio climático y la contaminación.³ Ante los problemas que han de afrontarse, cabe afirmar que los Estados que participaron en esta primera Conferencia de Estocolmo no cumplieron los compromisos asumidos entonces, porque como se ha afirmado en los informes recientes de Naciones Unidas:

“A pesar de los esfuerzos en curso, la biodiversidad se está deteriorando en todo el mundo a un ritmo sin precedentes, debido a las actividades antropogénicas: en la actualidad, más del 70% de la tierra del planeta ha sido transformada, más del 60% de los océanos han sufrido el impacto y

² Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, *A/CONF.48/14/Rev.1*. Véase igualmente su Plan de Acción disponible en Internet en <https://www.un.org/es/conferencias/environment/stockholm1972> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

³ PNUMA, *Making Peace with Nature, 2021*, disponible en <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>. En español sólo se encuentra disponible un Resumen, “Hacer las paces con la naturaleza: un plan científico para abordar la triple emergencia del clima, la biodiversidad y la contaminación”. En su prólogo el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres afirma que: “Hacer las paces con la naturaleza es la tarea más importante que acometeremos en los próximos decenios. Debemos aprovechar la oportunidad que nos presenta la crisis de la COVID-19 a fin de acelerar el cambio. Este año se celebran varias conferencias internacionales importantes sobre temas como el cambio climático, la biodiversidad y la desertificación que suponen una oportunidad de fomentar la ambición y la toma de medidas con vistas a lograr una mejor recuperación y afrontar las perturbaciones climáticas. Nuestro principal objetivo consiste en establecer una coalición mundial en favor de la neutralidad en emisiones de carbono. Si cada país, ciudad, institución financiera y empresa del mundo aúna esfuerzos para alcanzar las cero emisiones netas en 2050, aún resultará posible evitar los efectos más perniciosos del cambio climático. La transformación de otros sistemas — incluidos aquellos relativos a la producción de alimentos y la gestión del agua, la tierra y los océanos— requiere un grado similar de urgencia y ambición. Los países en desarrollo necesitan más asistencia a fin de remediar el deterioro de su medio ambiente. Solo así resultará posible volver a encaminarnos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030. Este informe demuestra que tenemos la capacidad de transformar nuestro impacto en el planeta. Una economía sostenible impulsada por soluciones basadas en la naturaleza y la energía renovable generará nuevos puestos de trabajo, infraestructuras más limpias y una mayor resiliencia en el futuro. Un mundo inclusivo en el que se conviva en paz con la naturaleza permitirá a las personas gozar de mejor salud, ejercer plenamente sus derechos humanos y, por tanto, llevar una vida digna en un planeta saludable”, disponible en Internet en https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

más del 80% de los humedales se han perdido, mientras que un millón de especies conocidas ya se enfrentan a la extinción [y] se prevé que este declive continúe o empeore en los escenarios en los que todo sigue igual, poniendo en riesgo de extinción a más de un millón de especies, poniendo en peligro la prestación de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y aumentando el riesgo de aparición y propagación de enfermedades zoonóticas.”⁴

En este año 2022, debería haberse adoptado, si hubiese tenido éxito, la propuesta de Francia⁵ de un Pacto Global por el Medio ambiente que había presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018.⁶ Este Pacto habría conseguido superar la fragmentación del Derecho Internacional del Medio ambiente codificando todos sus principios e incluyendo además un derecho humano al medio ambiente que se sumaría al conjunto de los derechos humanos entre los que sería la manifestación de una tercera generación de derechos. Además seguía a la Declaración de Estocolmo no sólo en su ambición sino también en su forma, con un preámbulo y 26 artículos que formulaban 20 principios y 6 disposiciones finales, con una redacción propia de un tratado que haría de estos principios, “fuentes de obligaciones claras que tendrían como destino final el orden jurídico nacional donde informarían políticas públicas, asignarán

⁴ Entre los distintos documentos preparatorios de la COP15 de la Convención Marco sobre la Biodiversidad, véase Report by the Co-Leads of Contact Group 1 Goals & Milestones, Overall Structure, Sections A to E, de 2 de septiembre de 2021, p. 24.

⁵ Francia expondría en su alegato ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que: “Al elaborar juntos un nuevo instrumento orientado a reforzar nuestro compromiso con el medio ambiente, nos ponemos a la altura de los retos presentes y futuros. El proyecto de resolución A/72/L.51, que presentamos hoy, contribuye a ese esfuerzo común. Establece un grupo de trabajo de composición abierta con miras a detectar las lagunas existentes en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos conexos y evaluar la necesidad de un nuevo instrumento internacional”, Acta de la 88ª sesión plenaria del 72º Período de sesiones de la Asamblea General donde fue aprobada la Resolución, 72/777, Doc. A/72/PV.88. Véase igualmente el Comunicado “The Global Pact for the Environment is launched” disponible en la Web del Ministerio francés de exteriores, en <https://www.gouvernement.fr/en/france-confirms-its-leadership-role-on-climate-issues> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶ Es necesario recordar que este Pacto fue propuesto por la Commission Environnement du Club de Juristes, “Vers un Pacte mondial pour l’environnement: Agir pour la planète, agir par le droit”, de 24 de junio de 2017, disponible en Internet en <https://www.leclubdesjuristes.com/toward-a-global-pact-for-the-environment-action-for-the-planet-action-through-law/>, (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

derechos y determinarán los contenidos mínimos del régimen sectorial de protección del medio ambiente”.⁷

Esta ambiciosa propuesta tuvo, a pesar de su importancia, un corto recorrido ante la Asamblea General debido al rechazo del que fue objeto por parte de las grandes potencias como Estados Unidos y China. Estos países consideraron, entonces, que no era necesario un tratado global para el medio ambiente y que la regulación sectorial de los intereses y de los problemas ambientales era más que adecuada, a pesar de su estado de fragmentación y de la falta de una organización internacional del medio ambiente que catalizara la cooperación internacional y le diera un nuevo empuje al multilateralismo en el ámbito medioambiental. Sin embargo, y a modo de compensación -insuficiente a todas luces-, los Estados convinieron en reunirse nuevamente en Estocolmo para conmemorar la Conferencia y la Declaración sobre el Medio humano de 1972. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 75/280 de 24 de mayo de 2021, decidió convocar una reunión internacional en Estocolmo los días 2 y 3 de junio de 2022 con el título de “Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad”, en la que organizar diálogos sobre liderazgo colaborativos en los que se encontrarían presentes los más altos representantes de los Ministerios de medio ambiente del mundo, pero no reuniría a los Jefes de Estado y de Gobierno como ocurriera en 1972 o en 1992 en Río de Janeiro en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo.⁸

Tras esta reunión, el 28 de julio de 2022, se ha adoptado la Resolución 76/300 en la que se proclama un ‘Derecho Humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible’,⁹ que tiene a modo de posdata, una nota de Suecia enviada al Secretario General de las Naciones Unidas para su difusión en la Asamblea General, en la que viene a subrayar lo evidente: que un derecho humano al medio ambiente sólo tiene el valor de los mecanismos de garantía

⁷ Véase Teresa Fajardo, “Avances y Retrocesos en la Negociación del Pacto Mundial por el Medio Ambiente”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 95, 2019, pp. 1-44, en p. 8.

⁸ En la Resolución 75/326 de la Asamblea General, de 10 de septiembre de 2021, relativa a las modalidades de la reunión internacional de Estocolmo+50, se dispuso que la reunión incluyera una sesión de apertura, cuatro sesiones plenarias, tres diálogos sobre liderazgo y una sesión de clausura.

⁹ A/RES/76/300, 1 de agosto de 2022.

que lo protegen, y que por ello la litigación para su disfrute es la gran cuestión que queda pendiente:

“Suecia agradece al grupo principal por el proyecto de Resolución [A/76/L.75](#), titulado “El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”, y por plantear ante la Asamblea General el importante vínculo entre el medio ambiente y la promoción y protección de los derechos humanos. Es consciente de que las cuestiones a las que se refiere el proyecto de Resolución [A/76/L.75](#) revisten gran importancia y lo patrocina para dejar constancia de ello, así como de la voluntad de participar activamente en las consultas y negociaciones sobre la manera de hacer efectivo este derecho judicialmente.

Suecia cree que el reconocimiento político del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible que se hace en esta resolución no tiene ningún efecto jurídico y no puede utilizarse como fundamento jurídico, ya que falta estudiar y negociar minuciosamente el significado jurídico y los posibles efectos de tal derecho”.¹⁰

Dado el enfoque antropocéntrico de este derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, la naturaleza queda una vez más desprotegida, ya que no se le han reconocido aún derechos que obliguen a los Estados a su protección a nivel internacional y nacional, limitando su soberanía. Ello favorecerá que se plantee la necesidad de promover la litigación también para la protección de la biodiversidad -entre los distintos sectores del medio ambiente-, siguiendo el modelo de la litigación climática.

A pesar de esta decepcionante conmemoración de la Conferencia de Estocolmo y de su Declaración sobre el Medio Humano por parte de los Estados y de los organismos onusianos, hay que recibir positivamente las Observaciones finales de los presidentes de la Conferencia al Pleno con las 10 recomendaciones de Estocolmo+50 "para acelerar la acción hacia un planeta sano para la prosperidad de todos".¹¹ Entre ellas, voy a destacar especialmente dos, porque serán las que

¹⁰ Carta de fecha 2 de agosto de 2022 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Suecia ante las Naciones Unidas, A/76/893, de 3 de agosto de 2022.

¹¹ Presidents' Final Remarks to Plenary. Key recommendations for accelerating action towards a healthy planet for the prosperity of all, disponible en internet en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40110/Key%20Messages%20and%20Recommendations%20-%20Formatted.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

me permitirán establecer el vínculo entre Estocolmo+50 y la biodiversidad. En la primera, se proclama que es necesario “Reforzar y revitalizar el sistema multilateral, entre otras cosas, asegurando un ‘multilateralismo justo y eficaz’ y fortaleciendo el estado de derecho medioambiental”. Esta recomendación debe interpretarse en el sentido de que invita a los Estados a seguir con el desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente y de sus ámbitos sectoriales, y también a continuar y mejorar su inserción en el derecho interno de manera que se consiga un ‘Estado de derecho del medio ambiente’ en cada país. La segunda recomendación a tener en cuenta es la que pide a los Estados “Llevar adelante los resultados de Estocolmo+50, reforzando y revitalizando los procesos internacionales en curso, incluyendo un marco global de biodiversidad para después de 2020...”, entre otras cuestiones.¹² Este mandato nos permite vincular la conmemoración de los 50 años de Estocolmo con la celebración del 30 Aniversario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica que fue adoptada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992¹³ y con la preparación de su 15ª Conferencia de las partes que será clave para el futuro de la biodiversidad en el período post-2020 con la adopción de un Plan Global y de nuevas Metas para la biodiversidad que renovarían las existentes. Su análisis nos va a permitir establecer la influencia de Estocolmo también en los compromisos para la protección de la biodiversidad y evaluar cuáles han sido los resultados -positivos y negativos- alcanzados por los Estados y las organizaciones internacionales hasta ahora, aunque ello nos lleve a constatar una creciente y hasta ahora imparable pérdida de la biodiversidad en el planeta.

A lo largo de los años en los que he estudiado el Derecho internacional del medio ambiente que coinciden con este período de 30 años de vigencia de la Convención Marco sobre la Biodiversidad, he utilizado la figura retórica de

¹² Esta recomendación es además común a las adoptadas por los Estados en la fase previa en la UNEA. Véase Presidents’ Final Remarks to Plenary Key recommendations for accelerating action towards a healthy planet for the prosperity of all, disponible en Internet en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40110/Key%20Messages%20and%20Recommendations%20-%20Formatted.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

¹³ Convención Marco sobre la Diversidad Biológica, adoptada el 5 de junio de 1992, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, véase el Instrumento de ratificación de España del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *BOE núm. 27*, de 1 de febrero de 1994, pp. 3113-3125, disponible en Internet en [https://www.boe.es/eli/es/ai/1992/06/05/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1992/06/05/(1)) (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

referirme al planeta como a un enfermo al que ha de tratarse identificando las causas de su enfermedad y buscando soluciones a través de los instrumentos convencionales y de *soft law* que pudieran adoptar los Estados. En el diagnóstico y en el seguimiento del paciente, ha quedado claro que en estos últimos 50 años las causas de su enfermedad no se han abordado eficazmente,¹⁴ porque la pérdida de la biodiversidad no ha dejado de crecer como consecuencia de prácticas de comercio insostenible de las especies, del cambio del uso de la tierra para dedicarla a pastos, del uso de sustancias químicas como insecticidas y fertilizantes que han diezmando las especies y también han afectado a la salud del ser humano, como también lo han hecho los contaminantes orgánicos persistentes que se encuentran presentes en tantos productos y en sus residuos, y un largo etcétera de causas vinculadas con el modelo insostenible de producción y consumo. Ante el agravamiento del estado del paciente, nos hemos planteado si los instrumentos del Derecho internacional del medio ambiente como remedios eran inadecuados o insuficientes para alcanzar los objetivos perseguidos, y hemos analizado los tratados internacionales, los marcos estratégicos y las metas y los planes nacionales de aplicación para entender el porqué de su fracaso. En el proceso de buscar respuestas y soluciones, sin embargo, lo que es una evidencia es que el multilateralismo en el marco de las Naciones Unidas, a pesar de su incapacidad para sanar al paciente, sigue siendo la única fórmula legítima para la cooperación internacional que aborda los problemas globales. Por ello, es necesario perseverar en los intentos de mejorar tanto “la eficiencia y la eficacia”¹⁵ de los tratados internacionales y de los

¹⁴ Véase Teresa Fajardo, “Editorial - Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII Núm. 1, 2017, pp. 1-8 y, también, “Back to the Future: the Rio Declaration on Environment and Development and its Principles in their 25th anniversary with a Spanish perspective”, *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 21, 2018, pp. 119-146.

¹⁵ Lo que también es una de las recomendaciones adoptadas en la declaración final hecha por los presidentes de la Conferencia de Estocolmo+50 en la que se señala que los Estados deben: Reforzar y revitalizar el sistema multilateral, garantizando un sistema multilateral eficaz basado en normas que apoye a los países en el cumplimiento de sus compromisos nacionales y compromisos nacionales y mundiales, para garantizar un multilateralismo justo y eficaz de derecho, entre otras cosas promoviendo la convergencia y las sinergias dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre acuerdos ambientales multilaterales; el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de acuerdo con la Declaración Política UNEP@50”, la traducción es nuestra, ya que al cierre de este trabajo aún no están disponibles las versiones en español, véase Presidents’ Final Remarks to Plenary. Key recommendations for accelerating action towards a healthy planet for the prosperity of all, disponible en Internet en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40110/Key%20Messages%20and%20>

instrumentos de *soft law*¹⁶ que se adoptaron como respuesta a la Conferencia de Estocolmo sobre el Derecho Humano de 1972 y a su Declaración final en la que se incorporaron varios principios que debían servir de guía para la acción internacional y nacional, y que venían a reconocer la igualdad soberana de los Estados pero también sus diferencias, como éstas podían condicionar el cumplimiento de sus compromisos con el planeta. Además, en una lectura de estos principios 23 y 24 desde la perspectiva de su 50 aniversario, cabe considerarlos como precursores del concepto de multilateralismo. Desde esa perspectiva, también, los principios 23 y 24 ya apuntaban las fórmulas necesarias para conseguir resultados en la protección del medio ambiente, en la medida en que planteaban que los problemas globales necesitan respuestas nacionales y que la comunidad de Estados tiene que tener en cuenta los costes que estas medidas nacionales suponen, dependiendo de si se trata de países con recursos o sin ellos. Así afirmaban que:

Principio 23. Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberían ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto coste social para los países en desarrollo.

Principio 24. Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

Estos principios 23 y 24 de la Declaración de Estocolmo que sin ser estrictamente principios han inspirado la acción internacional, se encuentran en

[Recommendations%20-%20Formatted.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

¹⁶ Marc Pallemmaerts señaló en su momento que “It is obvious from their drafting history, form and content, that the Stockholm Declaration, World Chapter for Nature and Rio Declaration each belong to the realm of soft law”, Marc Pallemmaerts, “International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?”, *RECIEL*, Vol. 1, 1992, en p. 254.

el origen de los rasgos y los principios propios del Derecho internacional del medio ambiente y, en su caso, del régimen sectorial que se dedica a la biodiversidad, que está marcado profundamente en sus objetivos de conservación y restauración de la biodiversidad por la asimetría de las obligaciones de los Estados, en función de sus circunstancias nacionales y, también, por el desigual grado de cumplimiento de sus planes nacionales, - que hasta ahora han sido insuficientes para frenar la pérdida de biodiversidad en todos los Estados y que se convierten en un gran reto de futuro. Por ello, mi contribución a este monográfico sobre el aniversario de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano tendrá como objetivo mostrar su legado en la protección de la biodiversidad y tomar nota de las recomendaciones de Estocolmo+50 que se refieren a la biodiversidad, al multilateralismo y al Estado de Derecho ambiental. Para ello, en primer lugar, examinaré la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972 en los procesos de celebración de tratados y de adopción de instrumentos de *soft law* para la protección de la biodiversidad, destacando que, ante la falta de un tratado global sobre el medio ambiente, se ha conseguido una cierta coordinación entre las convenciones relativas a la biodiversidad gracias al papel centralizador de esfuerzos de la Convención marco sobre la diversidad biológica (CBD en sus siglas en inglés). En segundo lugar, abordaré la gobernanza de la biodiversidad y cómo se desarrolla la cooperación entre los sistemas institucionales de las distintas convenciones relativas a la biodiversidad.¹⁷ En tercer lugar, abordaré los grandes retos que se abordarán en la COP15 y que informarán el nuevo Plan global para la biodiversidad y las nuevas metas para el post 2020.¹⁸ En cuarto lugar, presentaré la gran propuesta china de alcanzar una civilización ecológica que haga posible hacer las paces con la naturaleza como ha propuesto el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres. Por último y a modo de conclusión haré

¹⁷ A la CBD, se suman la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, adoptada el 2 de febrero de 1972, que entró en vigor el 21 de diciembre de 1975, 996 UNTS 245.

¹⁸ Las traducciones al español del término “Framework” son diversas, en los documentos y traducciones del Ministerio de transición ecológica y reto demográfico se habla de Plan y en las traducciones de Naciones Unidas se habla de Marco global. Ante estas diferencias voy a utilizar el término Plan ya que lo considero el más adecuado y el que ha utilizado durante la década de vigencia del anterior Plan 2010-2020.

referencia a la gobernanza de la biodiversidad desde el legado de la Conferencia de Estocolmo para tener en cuenta los riesgos que amenazan el futuro.

II. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE ESTOCOLMO

2.1. Tratados Internacionales y *Soft Law* para la protección de la biodiversidad tras la Conferencia de Estocolmo

Antes de la celebración de la Conferencia de Estocolmo de 1972, ya se habían adoptado convenciones internacionales que tenían por objeto la protección de la biodiversidad desde distintos enfoques y abordando sus distintos componentes.¹⁹ En estas convenciones no podemos encontrar aún una definición de lo que es la biodiversidad, un término que además ha sido incorporado en todas las disciplinas científicas que la abordan, si bien la complementan o la incardinan en conceptos más amplios como los de *naturaleza* o *biosfera* que sí aparecen mencionados en la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano,²⁰ y que permiten a su vez incorporar referencias más amplias a la biología de la conservación, o, por el contrario, incorporar criterios biológicos que también permiten restringir su alcance en razón de las especies o las áreas

¹⁹ La Convención de París de 1902 para la protección de los pájaros útiles para la agricultura, disponible en <https://www.ecolex.org/es/details/treaty/convention-for-the-protection-of-birds-useful-to-agriculture-tre-000067/> y la Convención de Washington sobre la preservación de focas aptas para la peletería de 1911; véanse Michael J. Bowman, “The 1902 Convention for the Protection of Birds in historical and juridical perspective”, *ARDEOLA International Journal of Ornithology*, Vol. 61.1, Junio 2014, pp. 171-196.

²⁰ Así en el preámbulo de esta declaración se afirma que “3. El hombre debe hacer constantemente recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja” y en la Recomendación 24 de su Plan de Acción se prevé que “La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y otras organizaciones internacionales competentes, debería asesorar positivamente a los países miembros acerca del importante papel que desempeñan los bosques en relación y en conjunción con la conservación de los suelos, las cuencas hidrográficas, la protección de los lugares turísticos y de esparcimiento y de la fauna y la flora silvestres, dentro del marco general de los intereses de la biosfera”, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, p. 13, disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

protegidas, lo que sí aparecía recogido entre las recomendaciones del Plan de Acción de Estocolmo de 1972. Más recientemente, Sandrine Maljean Dubois en su estudio para la Academia de Derecho Internacional de la Haya sobre el Derecho Internacional de la Biodiversidad,²¹ ha señalado que la biodiversidad es un concepto a la vez englobante, complejo²² y esquivo²³ aunque más estrecho que el de naturaleza,²⁴ porque:

“La biodiversité va bien au-delà des espèces de faune ou de flore sauvages, voire de leurs habitats. Elle recouvre la diversité de la vie, soit l’ensemble du vivant employé comme substantif, qu’il s’agisse de la faune ou de la flore, et ceci jusqu’aux bactéries, jusqu’aux gènes, en passant par les écosystèmes et toute une biodiversité ordinaire constituée d’organismes courants et pas forcément remarquables. Elle englobe la ‘multitude innombrable’ de production de la Nature. Ainsi, la biodiversité s’évalue et se mesure du macro au micro, à différents niveaux (le gène, l’espèce, l’écosystème) et à différentes échelles (la biocénose, le paysage, la biosphère). C’est donc un concept unificateur, un tout que se définit par l’addition d’un certain nombre d’éléments”.²⁵

La huella de la Conferencia de Estocolmo de 1972 en los tratados internacionales e instrumentos de *soft law* que se adoptaron posteriormente es especialmente relevante en el caso de la protección de la biodiversidad en la medida en que las convenciones que se adoptaron desde entonces, partían de una toma de conciencia de los efectos negativos del ser humano en los ecosistemas y en las

²¹ Sandrine Maljean-Dubois, *Le droit international de la biodiversité*, Les livre de poche de l’Académie de droit international de la Haya, Brill, 2021.

²² Complejo “parce qu’il couvre l’ensemble du vivant dans sa grande diversité et variabilité, le concept de biodiversité est complexe. Ce n’est pas une ‘catégorie achevée’, mais un objet vivant et évolutif. La biodiversité planétaire est composée de milliers d’ensembles, qui constituent autant de systèmes et sous-systèmes complexes, car eux-mêmes composés d’un grand nombre d’entités en interactions permanentes, de taille variable allant d’une souche d’arbre à la savane, en passant par telle petite zone humide. Ce n’est donc pas seulement une addition d’entités que le concept recouvre, mais surtout des relations et des processus. (...)”, *ibidem*, p. 26.

²³ Esquivo porque “la biodiversité est difficile à appréhender en tant que telle, car le concept reste finalement assez théorique et abstrait. Le degré de biodiversité ne saute pas forcément aux yeux de qui se promène dans un milieu naturel. On ne peut l’appréhender en tant que réalité tangible, visible et mesurable, qu’à travers ses éléments donc fondamentalement en la décomposant. Or, les éléments ne rendent pas compte du tout...”, *ibidem*, p. 27.

²⁴ Considera esta autora que “le concept de biodiversité est plus étroit que celui de nature utilisé jusque là dans le vocabulaire scientifique ou politique. La nature dépasse la biodiversité, puisque la biodiversité désigne la ‘fraction vivante de la nature’, laquelle comprend aussi l’environnement physicochimique (eau, sol, roches, climat, ...), *ibidem*, p. 25.

²⁵ *Ibidem*, pp. 24-25.

especies vulnerables. Así en el caso de los ecosistemas podemos destacar la convención de Ramsar sobre los humedales de interés internacional de 1972, el Convenio de Canberra de 1980 para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos,²⁶ el Convenio de los Alpes de 1991, entre otros. Y en el caso de las especies es necesario subrayar el Convenio sobre la Conservación de las Focas Antárticas de 1972 en el marco del Sistema del Tratado Antártico, la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres de 1973,²⁷ el Acuerdo sobre la Conservación de los Osos Polares de 1973 o el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 1979.²⁸ En la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992,²⁹ se adoptó la Convención marco sobre la Diversidad Biológica, que con sus protocolos posteriores y las múltiples resoluciones adoptadas por su Conferencia de las Partes se ha convertido en el referente normativo e institucional para el resto de las convenciones relativas a la biodiversidad -para todas ellas, las que la habían precedido y las posteriores- y que nos servirán de objeto de estudio para las siguientes reflexiones.

²⁶ Véase el Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, hecha en Canberra el 20 de mayo de 1980, *BOE* núm. 125, de 25 de mayo de 1985, pp. 15348-15353, disponible en Internet en [https://www.boe.es/eli/es/ai/1980/05/20/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1980/05/20/(1)) (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

²⁷ La Convención CITES fue adoptada el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975, véase el Instrumento de Adhesión de España al Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, *BOE* núm. 181, de 30 de julio de 1986, pp. 27045 a 27067, disponible en [https://www.boe.es/eli/es/ai/1973/03/03/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1973/03/03/(1)) y el Real Decreto 986/2021, de 16 de noviembre, por el que se establecen medidas de aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, y del Reglamento (CE) n.º 338/97, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, *BOE* núm. 295, de 10 de diciembre de 2021, pp. 151736 a 151749, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/11/16/986> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

²⁸ Véase el *BOE* núm. 235, de 1 de octubre de 1986, con el Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979 y la Web de este convenio en <https://www.coe.int/web/bern-convention> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

²⁹ Disponible en Internet <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022). Sobre la Declaración de Río, véase Jorge Viñuales (Ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford University Press, 2015, Alexandre Kiss, "The Rio Declaration on Environment and Development", en Luigi Camppliglio et al. (Eds.), *The Environment after Rio: International Law and Economics*, Graham & Trotman / M. Nijhoff, 1994, p. 63, y Marc Pallemmaerts, "International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?", *RECIEL*, Vol. 1, 1992, p. 256.

Todas las convenciones relativas a la biodiversidad dejan un amplio margen de apreciación a los Estados, para llevar a cabo su desarrollo posterior en sus ordenamientos internos, con el fin de conseguir la participación más amplia posible. Con este mismo fin, estas convenciones, en muchos casos, también permiten reservas y excepciones de gran alcance, corriendo el riesgo de menoscabar la consecución de sus objetivos.³⁰ Estas convenciones marco han sido objeto de desarrollos normativos de distinta intensidad a través de protocolos y anexos que establecían regímenes jurídicos más estrictos que sólo aceptarían y cumplirían un número limitado de Estados. También han sido objeto de desarrollo a través de los instrumentos de *soft law* adoptados por las COP y que estarían dirigidos a todos los Estados para fijar expectativas normativas sobre el desarrollo y cumplimiento de sus compromisos de conservación y protección de sus recursos naturales. En el caso de la CBD, sus protocolos de Cartagena sobre la Bioseguridad³¹ o el de Nagoya sobre Acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización,³² ilustran esta tendencia de reunir a los Estados más comprometidos aunque no siempre sean los más necesarios a la hora de

³⁰ Así he señalado respecto a la Convención de Berna y la Directiva europea sobre Hábitats que “The various reservations and exceptions to the rules advocated by Council of Europe and EU states risk undermining the achievement of the objectives of this European conservation policy framework by subordinating them to their national interests, while using them to legitimise their - in many cases deficient - national conservation policies. The application of these reservations, exceptions and derogations that modify the regulatory intensity of the Bern Convention or the Habitats Directive to the benefit of a greater margin of discretion of the States, have also given rise to an important casuistry on the measures that the State Parties can adopt for the management of wolf populations, ranging from the establishment of lethal control measures to zoning measures of their territories”, Teresa Fajardo, “Wolf (Dis)Protection in Spain: Exceptions to the Rules in the Bern Convention and in the Habitats Directive As a Conservation and Management Tool. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, Vol. XII Núm. 1, 2021, pp. 1-47, en p. 4.

³¹ El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología tienen como principal objetivo garantizar la seguridad en la manipulación, el transporte y la utilización de los organismos vivos modificados, resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos en la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. Fue adoptado el 29 de enero de 2000 y entró en vigor el 11 de septiembre de 2003 y cuenta con 173 Estados partes, siendo el último de ellos Sierra Leona que lo ratificó en 2020.

³² El Protocolo de Nagoya tiene como objetivo compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos de forma justa y equitativa. Entró en vigor el 12 de octubre de 2014, 90 días después de la fecha de depósito del quincuagésimo instrumento de ratificación y cuenta con 138 Estados parte, siendo los últimos en adherirse en 2022, Santa Lucía, Ucrania y Nigeria. Véase el Instrumento de Ratificación de España del Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Nagoya el 29 de octubre de 2010, BOE, núm. 202, de 20 de agosto de 2014, pp.65825-65844.

conseguir las soluciones.³³ La ausencia de Estados Unidos de la CBD y de sus protocolos ilustra como la eficacia de una convención depende de que participen en ella los Estados responsables de los problemas que se intentan resolver – lo que sólo se conseguirá si asumen también su responsabilidad sus ciudadanos y sus grupos empresariales en el sector de la biotecnología-.³⁴

En muchos casos, las Resoluciones adoptadas en las COP de las convenciones relativas a la biodiversidad tienen por objetivo establecer una política pública global a través de la cual se informa tanto la agenda de las instituciones de la familia de las Naciones Unidas, como las estrategias y planes que los Estados han de adoptar a nivel nacional. El caso más notable es el Plan Estratégico de la CBD de 2011-2020 y las Metas de Aichi para la biodiversidad adoptados en 2010 y que serán renovados en la COP15. En todos estos casos, la elección de un instrumento de carácter no vinculante hace posible que se salven las reticencias de los Estados a la hora de aceptar limitaciones en su soberanía, que son necesarias para la protección de bienes públicos globales, el Patrimonio Común de la Humanidad o la protección en espacios sometidos a la jurisdicción estatal a través de la figura de las áreas protegidas -terrestres, marinas y, recientemente, también, las urbanas. Precisamente entre las recomendaciones del Plan de Acción de la Conferencia de Estocolmo de 1972 se hacía referencia a la necesidad de que los Estados establezcan a nivel nacional zonas de protección, pero recurriendo a la cooperación internacional. Así la Recomendación 2 propuso las medidas nacionales que los Estados debían adoptar y comunicar al Secretario General, aunque ello no fuese vinculante.³⁵

³³ En el caso del Derecho internacional del medio ambiente y de sus tratados, en muchas ocasiones, es necesario ser parte del problema para poder ser parte de la solución, y en el caso de la explotación de la biodiversidad es necesario que los países que sostienen políticas de explotación insostenible de los recursos accedan a negociar.

³⁴ Con el Protocolo de Nagoya, como señala el MITECO “se intenta reforzar el cumplimiento de las normas nacionales de acceso de los países proveedores de recursos genéticos mediante la exigencia de medidas de cumplimiento y seguimiento en los terceros países donde se utilicen dichos recursos genéticos. Todos los países se comprometen a establecer medidas para asegurar que los recursos genéticos utilizados dentro de su jurisdicción hayan sido accedidos de conformidad con el marco nacional del país proveedor, comprometiéndose por tanto a luchar en su jurisdicción contra la biopiratería. Para ello, todos los países se han comprometido a establecer puntos de control bajo su jurisdicción y exigir a los usuarios de recursos genéticos que pasen bajo dichos puntos de control a que aporten información sobre los recursos genéticos, principalmente a través del certificado de cumplimiento, en caso de existir”, véase <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/recursos-geneticos/protocolo-de-nagoya/default-rg-nagoya.aspx> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

³⁵ Así esta Recomendación 2 dispone que:

Por otra parte, la elección de instrumentos de *soft law* para desarrollar el ‘estado de derecho’ de la biodiversidad ofrece la ventaja de poder servir para el desarrollo normativo tanto a nivel internacional como interno, de manera que se encuentran en el origen de los procesos normativos internacionales y nacionales como precursores de normas. También son la herramienta para promover un desarrollo progresivo de los instrumentos convencionales que, en tiempos de dificultades para alcanzar el consenso de los Estados, no habrían podido ser objeto de un desarrollo posterior a través de protocolos o nuevos tratados. Además, es necesario tener en cuenta que las convenciones internacionales relativas a la biodiversidad,³⁶ comparten una característica que permite entender las dificultades de implementación y cumplimiento a las que se enfrentan que es la generalidad de sus obligaciones. Esta generalidad de las obligaciones hace necesario que se concreten mediante la adopción de instrumentos voluntarios que fijan objetivos a alcanzar en el medio y largo plazo a nivel internacional y nacional a través de estrategias y planes de acción nacionales sobre biodiversidad. Una vez más, los ejemplos más claros los ofrecen el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y las Metas de Aichi que, a pesar de su carácter no vinculante, han tenido un efecto importante en la promoción de la CBD, pero un impacto mucho menor en cuanto al logro de su cumplimiento.

-
1. Se recomienda que los gobiernos comuniquen al Secretario General las zonas en que hayan emprendido (o se dispongan a emprender) un programa a largo plazo de mejoramiento y promoción global del medio:
 2. Dentro de ese marco, se invita a los países a intercambiar, a escala internacional, toda la información que consideren útil sobre los problemas con que tropiezan y sobre los medios que se proponen emplear para la ordenación de esas zonas;
 3. Es de suponer que los países interesados confiarán normalmente a un órgano competente la planificación y la supervisión de la ejecución de tal programa, en zonas que podrían variar desde una manzana de casas hasta toda una región del país; cabe asimismo presumir que este programa tendría, entre otros objetivos, el de servir de medio de elaborar e implantar proyectos experimentales y proyectos piloto;
 4. Los países que vayan a emprender un programa de mejoramiento del medio deberían estar dispuestos a recurrir a la cooperación internacional, solicitando el asesoramiento o la asistencia de los órganos internacionales competentes.

³⁶ La Convención sobre especies migratorias (CMS) fue adoptada el 23 de junio de 1979 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1983, 1651 UNTS 333; la Convención sobre el Patrimonio Común de la Humanidad (WHC) fue adoptada el 16 de noviembre de 1972 y entró en vigor el 17 de diciembre de 1975, 1037 UNTS 151, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>; la Convención Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA) fue adoptada el 3 de noviembre de 2001 y entró en vigor el 29 de junio de 2004, 2400 UNTS 303, disponible en <https://www.fao.org/plant-treaty/overview/es/>.

El 'Estado de Derecho' de la biodiversidad es, en cualquier caso, de gran complejidad porque suma instrumentos convencionales y de *soft law*, de carácter universal, regional y sectorial que a partir de unos principios comunes reúne distintas fórmulas que persiguen conciliar la conservación de los ecosistemas y las especies con su explotación económica sostenible, aunque no se deje de observar que ello conduce a su sobreexplotación ante el incumplimiento de los compromisos y la falta de mecanismos de promoción, control y responsabilidad adecuados.³⁷ Este intento de conciliación ya se llevó a cabo en la Declaración de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002 cuando se enuncian como funciones complementarias “[m]antener la productividad y la diversidad biológica”.³⁸ Hoy las fórmulas que se adoptan apuestan por una transición ecológica que prioriza la conservación de la diversidad, aunque aún deben ser aceptadas y aplicadas eficazmente por los Estados. Sirva de ejemplo, la Visión Estratégica 2008-2020³⁹ de la Convención CITES sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción que establece que su objetivo es “[c]onservar la biodiversidad y contribuir a su uso sostenible asegurando que ninguna especie de fauna o flora silvestre sea o permanezca sujeta a una explotación insostenible a través del comercio internacional, contribuyendo así a la reducción significativa de la tasa de pérdida de biodiversidad y aportando una contribución significativa al logro de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica pertinentes”.⁴⁰ Así la meta estratégica de esta Visión es “velar por el cumplimiento, la aplicación y la observancia de la convención”, si bien se constata que “la eficacia de la Convención depende de

³⁷ Véase en esta revista, el número monográfico dedicado a las áreas marinas protegidas en 2020, en su editorial señalo que “Es necesario recordar que la creación de las primeras áreas marinas protegidas se remonta al siglo XIX cuando algunos Estados a título individual habrían creado estos espacios en los que conservar especies y ecosistemas vulnerables y valiosos. Así Australia crearía la primera área marina protegida en su Royal National Park cerca de Sidney en 1879. Posteriormente, la articulación jurídica a través de un ejercicio normativo multilateral vendría a consagrar estas actuaciones individuales, y a transformarlas en modelos de protección espacial a aplicar, con las necesarias adaptaciones, a otras zonas marinas”, Teresa Fajardo, “Editorial, Las áreas marinas protegidas más allá del 2020”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. X(2), 2019, pp. 1-9, en p. 2.

³⁸ En este caso se hacía referencia a la explotación de las áreas marinas vulnerables. Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002, disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

³⁹ Conf. 16.3 (Rev. CoP17), disponible en <https://cites.org/sites/default/files/document/S-Res-16-03-R17.pdf> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁴⁰ *Ibidem*.

que la apliquen plenamente todas las Partes, bien se trate de países consumidores o productores de animales y plantas silvestres".⁴¹ La realidad es, como se denuncia en uno de los últimos informes del IPBES, que "el comercio mundial de especies silvestres es uno de los principales impulsores del aumento del consumo. Cuando no se regula eficazmente, puede convertirse en un motor del consumo insostenible".⁴²

Entre las convenciones relativas a la biodiversidad, se tienden puentes para mejorar su interoperabilidad como analizaremos más adelante, a través de instrumentos de *soft law* adoptados por las COPs tales como planes de trabajo conjuntos, resoluciones, directrices y estándares e indicadores comunes que sirven para conectar sus obligaciones y sus políticas, próximas en cuanto a contenidos, pero distanciadas por la fragmentación normativa. Así, la CBD tiene un plan de trabajo común con la Convención Ramsar sobre los humedales de interés internacional y, al tiempo, ambas convenciones se han vinculado de manera creciente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no sólo por compartir los objetivos comunes sino también por el compromiso de buscar una división del trabajo que haga posible que intervenga la instancia mejor situada para su consecución.

En la Web de la CBD se hallan publicados los principios que deben inspirar a todos los sujetos y actores interesados en la selección de indicadores para guiar tanto la aplicación como la evaluación del cumplimiento de las obligaciones que se asuman, aunque, claro está, estos indicadores tal y como se presentan son meras recomendaciones voluntarias. Representan una guía o un código de conducta de *soft law* que puede servir a los Estados y a las organizaciones internacionales, así como a los particulares, empresas y ONGs que quieran llevar a cabo un ejercicio de auto-regulación y también de control externo del sistema. Así, los principios y criterios que se utilizan para la selección de indicadores para evaluar la consecución de objetivos de la CBD son una guía para la adopción de planes y normas nacionales, en la medida en que exigen que "[envíen] un mensaje claro y proporcionar información a un nivel adecuado para la toma de decisiones políticas y de gestión, evaluando los cambios en el estado de la

⁴¹ Ibidem.

⁴² IPBES, *The Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2022, p. 7.

biodiversidad (o las presiones, respuestas, uso o capacidad), en relación con las líneas de base y los objetivos políticos acordados, si es posible”;⁴³ que sean relevantes para la biodiversidad de manera que “deben abordar propiedades clave de la biodiversidad o cuestiones relacionadas como el estado, las presiones, las respuestas, el uso o la capacidad”;⁴⁴ que sean científicamente sólidos; y que hayan sido “aceptados en general” ya que “el poder de un indicador depende de su amplia aceptación”, por lo que “la participación de los responsables políticos y de las principales partes interesadas y expertos en el desarrollo de un indicador es crucial”.⁴⁵

2.2. De los Principios de Estocolmo a los Principios para la Biodiversidad

Como ocurre en otros sectores materiales del Derecho internacional del medio ambiente, en el caso de la biodiversidad, existe una constelación de convenciones e instrumentos de *soft law* que son todo un ejemplo de fragmentación. Sin embargo, y al mismo tiempo, también, son un ejemplo de lo que puede conseguirse con la invocación de los principios generales del Derecho internacional del medio ambiente para superar los efectos más negativos de esta fragmentación. Estos principios de origen consuetudinario y convencional dan respuesta a las fricciones entre convenciones y sirven para conciliar los diferentes enfoques sobre la protección y la conservación que pueden distinguirse en ellas. Así, el principio de desarrollo sostenible y los principios de prevención y los criterios de precaución y de interconectividad o el enfoque ecosistémico⁴⁶ se aplican como principios de un sistema normativo básico y de gestión de referencia para todas las convenciones relativas a la biodiversidad. En el caso de la gestión y aplicación de estas convenciones, los principios se considera que “son la expresión legal de los mandatos y poderes de delegación que se invisten en los órganos de gobierno (...)”.⁴⁷ En el primer caso, la distinción

⁴³ Véase la Web de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Biodiversidad disponible en Internet en <https://www.cbd.int/indicators/indicatorprinciples.shtml> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Véase Yevhenii Suietnov, ‘Formation and Development of the Ecosystem Approach in International Environmental Law before the Convention on Biological Diversity’, *Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 85, 2021, pp. 47-85, en p. 85.

⁴⁷ Teresa Fajardo, “Principles and Approaches in the Convention on Biological Diversity and Other Biodiversity-Related Conventions in the Post-2020 Scenario”, en Mar Campins Eritja y Teresa

entre el uso sostenible previsto en la CBD y el uso sabio *-wise use-* previsto en la Convención de Ramsar ha terminado convergiendo de manera que se superan las diferencias.⁴⁸ Por su parte, la importancia del enfoque ecosistémico no ha dejado de crecer desde que se desarrollara bajo el paraguas de la CDB como "una orientación operativa de *soft law* vinculada a la conservación y protección de los ecosistemas, los hábitats naturales y las especies",⁴⁹ y hoy se encuentra recogido en un gran número de los convenios relacionados con la biodiversidad. Este enfoque además se aplica conjuntamente con los demás principios y enfoques vinculados a los objetivos de conservación, como el enfoque de precaución, el uso sostenible o el principio de integración.⁵⁰ Estos principios también servirán para inspirar la estructura de cooperación resultante de la COP15 y, en especial, el principio de integración de la biodiversidad en la planificación y ejecución de políticas y programas de las Naciones Unidas.⁵¹ Este enfoque de integración de la biodiversidad contribuye, además,

"a la realización de la Visión 2050 para la Diversidad Biológica, en virtud de la cual la biodiversidad se valora, se conserva, se restaura y se utiliza sabiamente, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y proporcionando beneficios esenciales para todas las personas. También propone un conjunto de resultados que puede alcanzar el sistema de las Naciones Unidas mediante una mayor colaboración, así

Fajardo del Castillo, *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post-2020 Scenario*, Springer Verlag, 2021, pp. 15-34.

⁴⁸ Vito De Lucia, "A critical interrogation of the relation between the ecosystem approach and ecosystem services," *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Vol. 27, 2018, p. 109.

⁴⁹ Teresa Fajardo, "Environmental law principles and General principles of international law", en Ludwig Krämer y Enmanuela Orlando (Eds.), *Principles of Environmental Law*, *Elgar Encyclopaedia of Environmental Law*, Vol. VIII, 2018, pp. 38-51.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ "Common Approach to Integrating Biodiversity and Nature-based Solutions for Sustainable Development into United Nations Policy and Program Planning and Delivery". Como se señala en su Web, In the spring of 2021, the UN System Chief Executives Board for Coordination endorsed the "Common approach to integrating biodiversity and nature-based solutions for sustainable development into the United Nations policy and programme planning and delivery", developed through the High-level Committee on Programmes. Through the common approach, the UN system commits to mainstream biodiversity and catalyse collective action to address the drivers of biodiversity loss, restore ecosystems and ultimately living in harmony with nature. It provides the normative framework, in a result-based structure, to organize collective action and joint delivery to mainstream biodiversity and nature-based solutions", véase UN Common Approach to Biodiversity, en <https://unsceb.org/un-common-approach-biodiversity>.

como un marco de responsabilidad para obtener resultados coherentes y colectivos en materia de biodiversidad."⁵²

En el proceso de adopción del nuevo Plan estratégico para la Biodiversidad para la próxima década, el reconocimiento de este principio de integración de la biodiversidad se ha convertido en algo urgente, precisamente por la falta de respeto y aplicación de las estrategias y planes nacionales que pueden repercutir tanto en la conservación como en la pérdida de biodiversidad. Así, ya se ha reconocido en los Biodiversity Outlooks⁵³ y en los órganos de la CDB que

"sólo una minoría de las estrategias y planes de acción nacionales en materia de biodiversidad demuestran que la biodiversidad se está integrando de forma significativa en los planes y políticas intersectoriales, en las políticas de erradicación de la pobreza y/o en los planes de desarrollo sostenible".⁵⁴

III. LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD Y LA BÚSQUDA DE SINERGIAS E INTEROPERABILIDAD ENTRE LAS CONVENCIONES RELATIVAS A LA BIODIVERSIDAD

Tras la Conferencia de Estocolmo se pusieron las bases institucionales para ofrecer permanencia y continuidad a la cooperación medioambiental gracias a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA),⁵⁵ que ha desempeñado las funciones de secretaría de la mayoría de los AMUMAS,⁵⁶ en estos últimos 50 años desde su creación. A pesar de los

⁵² Véase Chief Executives Board for Coordination, CEB/2021/1/Add.1, 16 de Agosto de 2021, p. 2.

⁵³ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 3, 2010, disponible en Internet en <https://www.cbd.int/gbo3/> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fue establecido por la Resolución A/RES/2997 (XXVII) de la Asamblea General de 15 de diciembre de 1972, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/274/68/IMG/NR027468.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁵⁶ El PNUMA acoge las secretarías de los siguientes AMUMAS: la Convención sobre la Biodiversidad Biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Protocolo de Montreal, la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, el Convenio de los Cárpatos, el Convenio de Bamako o el Convenio de Teherán. La Convención de Ramsar no cuenta con el PNUMA como secretaría, sino que tiene su propia Secretaría en la ciudad suiza de Gland, que es responsable del funcionamiento diario de las actividades de la Convención, su administración y la publicación de

intentos de ascender al PNUMA en la escala institucional sumando a la Asamblea de las Naciones Unidas para el medio ambiente (UNEA),⁵⁷ desafortunadamente, no ha sido posible crear una organización internacional del medio ambiente. Los Estados han rechazado esta idea, lo que ha llevado a que sólo se tolerase la aparición de sistemas institucionales que giran en torno a las Conferencias de las Partes, en las que los Estados partes autorizan o frenan los desarrollos normativos necesarios. Los Estados sólo tienen que limitar los recursos económicos y humanos que se les destinan, de manera que el PNUMA y los demás componentes de la gobernanza medioambiental sólo han podido desarrollar una fracción del potencial que encerraban sus mandatos.

El hecho de que el PNUMA no se haya convertido en la organización internacional del medio ambiente que se esperaba, lo ha convertido también en un freno al crecimiento institucional y competencial de la gobernanza ambiental. En última instancia, esta situación también ha favorecido la fragmentación institucional de las COPs, como no podía ser de otro modo en un régimen autónomo como es el del Derecho internacional del medio ambiente que se encuentra ya profundamente fragmentado por sus sectores materiales. Ello explica que, en el ámbito de la biodiversidad, la falta de una organización internacional para la protección del medio ambiente haya llevado a la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica (CBD en sus siglas en inglés) a desempeñar un papel central. Así, la “CBD” es el centro de la constelación de las convenciones relacionadas con la biodiversidad y su influencia en los procesos normativos e institucionales han llevado a hablar de una “cbdification”,⁵⁸ un juego de palabras que hace referencia a su capacidad de trasladar su modelo normativo e institucional al resto de los acuerdos multilaterales del medio ambiente (AMUMAS). También ha desarrollado una labor de liderazgo institucional a la hora de proponer la evaluación de los resultados obtenidos, que han multiplicado su impacto divulgador a través de la

los informes periódicos y otros documentos. Esta estructura institucional propia se encuentra bajo la dirección de su propio Secretario General -actualmente- y cuenta con personal especializado.

⁵⁷ Creada tras la Conferencia de las Naciones Unidas de Río+20.

⁵⁸ Véase José Octavio Velázquez Gomar, “Environmental policy integration among multilateral environmental agreements: The case of biodiversity”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(4), 2016, pp. 525–541.

publicación periódica de los Global Outlooks.⁵⁹ Su metodología también se ha extrapolado a otras convenciones con el fin, no sólo de evaluar sus resultados, sino también de desarrollar los indicadores que permitan mejorar esa evaluación en el futuro y que sean aplicables al conjunto de las convenciones que comparten el mismo objeto con diferentes propósitos o elementos de intervención.⁶⁰ Sin embargo, la ambición del proceso de *cbdification*⁶¹ no se ha visto respaldada por una estructura institucional adecuada, ya que, a pesar de la creación de diferentes organismos -como el Grupo de Enlace sobre Biodiversidad-, éstos no han crecido ni en competencias ni en recursos necesarios para desempeñar las funciones requeridas para coordinar la acción de los diferentes convenios relacionados con la biodiversidad. Las propuestas en curso para la COP15 del CDB que se examinarán en la siguiente sección no han ido más allá de las generalidades de las que parten.

La cooperación entre las convenciones relativas a la biodiversidad para alcanzar sus objetivos comunes se ha explorado hasta ahora con la condición de que no esté en juego la consecución de sus objetivos y mandatos específicos y de que no sean necesarios recursos adicionales. La gobernanza de la biodiversidad entendida como el sistema institucional que se ha desarrollado en torno a las distintas convenciones relativas a la biodiversidad, tiene una doble dimensión jurídica e institucional que abarca tanto el proceso de creación de principios y normas de protección comunes o interconectados, como la colaboración institucional basada en memorandos de cooperación entre los distintos órganos de estas convenciones. A través de la convergencia de sus programas de trabajo, y de la estrecha colaboración en las áreas de interés más afines, se ha producido también un proceso de hibridación de sus principios a través de la evolución de sus metodologías de gestión, como ha sido el caso, por ejemplo, de las áreas protegidas y de los humedales de interés internacional cubiertos en el primer caso por la CBD y en el último por la Convención de Ramsar, que les ha llevado a la convergencia de sus planes de acción y de trabajo.

⁵⁹ Véanse Global Wetland Outlook, Edición Especial 2021, disponible en <https://www.global-wetland-outlook.ramsar.org/> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶⁰ Véase la nap 43.

⁶¹ José Octavio Velázquez Gomar, *loc. cit.*

A pesar de los límites institucionales es necesario destacar que en el caso de la CBD, su sistema institucional ha servido para promover la interoperabilidad entre los distintos sistemas institucionales de las convenciones relativas a la biodiversidad gracias a las relaciones formales e informales promovidas por órganos *ad hoc*, cuyo limitado éxito ha hecho necesario que en repetidas ocasiones se solicitara en las Resoluciones de las COP que se diese visibilidad a su acción y se buscara la interoperabilidad entre los sistemas institucionales de las distintas convenciones.⁶²

Resulta especialmente interesante el Grupo de Enlace de las convenciones relativas a la biodiversidad (BLG), que fue creado en 2004 por la COP7 de la CDB en su Decisión VII/26 sobre la cooperación con otros convenios y organizaciones e iniciativas internacionales, en la que se solicitaba al Secretario Ejecutivo de la CDB "un marco flexible entre todos los actores pertinentes, como una asociación mundial sobre la biodiversidad, a fin de mejorar la aplicación mediante una mayor cooperación".⁶³ Este Grupo reúne a los responsables de las secretarías de la CDB, de CITES, de Ramsar, de CMS, de la Convención sobre el Patrimonio Mundial y la TIRFAA, además de cualquier otra convención relativa a la biodiversidad que pueda adoptarse en el futuro y al que el BLG invite a unirse como miembro. En 2006, el BLG se consolidó con la adopción del Memorando de Cooperación entre Agencias para Apoyar la consecución de la Meta de Biodiversidad.⁶⁴ El BLG está presidido por rotación de los Jefes Ejecutivos de las convenciones relativas a la biodiversidad, con una periodicidad anual, salvo acuerdo en contrario, y tiene encomendadas actividades de cooperación que deben llevarse a cabo de acuerdo con las siguientes premisas -aunque en su página web se describen como principios-, que definen su mandato y el carácter limitado de sus competencias, ya que los responsables últimos de su cumplimiento son las Secretarías de los convenios y no sus Estados miembros. Así, se define como "una plataforma para intercambiar información y potenciar

⁶² Véase esta resolución disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/250/71/PDF/N2125071.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶³ Véase esta resolución disponible en Internet en <https://www.cbd.int/decisions/cop/7/26/5> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶⁴ Véase en este acuerdo en Internet en <https://www.cbd.int/doc/agreements/agmt-hoatf-unep-2006-3-27-moc-web-en.pdf> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

la aplicación a nivel nacional de los objetivos de cada convenio respectivo, al tiempo que se promueven sinergias a nivel nacional".⁶⁵

La Resolución 75/326 de la Asamblea General, de 10 de septiembre de 2021, relativa a las modalidades de la reunión internacional de Estocolmo+50, también dispuso la celebración del aniversario del PNUMA en el 50 aniversario de su creación, y en este sentido, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente hizo aportaciones para su fase preparatoria en torno a tres principios organizativos que rigen la participación: "responsabilidad intergeneracional, participación inclusiva e interconexiones, y oportunidades de implementación".⁶⁶ Estos principios organizativos junto con las sesiones de trabajo que se han celebrado en Ginebra con carácter previa a la COP15 en Montreal ponen de manifiesto que Naciones Unidas promueve nuevas fórmulas para el multilateralismo que ahora ya no es solo eficaz sino también inclusivo, gracias a la participación de la sociedad civil internacional a través de los representantes de las ONGs más diversas. Así, se invita "a todas las partes interesadas, incluidas las mujeres, los jóvenes, las personas mayores las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, a que contribuyan a los debates de la reunión internacional y a su preparación, y a que den un impulso para un planeta sano para la prosperidad de todos."⁶⁷ Esta amplia representación aporta legitimidad al proceso, sin sucumbir a la tentación de aceptarlo en los términos que proponen los Estados partes sin haber antes escrutado las lagunas y deficiencias de un 'estado derecho de la biodiversidad' que no ha sido objeto de cumplimiento por los Estados, lo que llevaría a un "greenwashing" institucional.

IV. EL NUEVO MARCO GLOBAL PARA LA BIODIVERSIDAD EN EL POST 2020

⁶⁵ Véase el primer principio del Modus Operandi for the Liaison Group of the Biodiversity-related Conventions, disponible en su Web en www.cbd.int/blg (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶⁶ Resolución 75/326 de la Asamblea General, de 10 de septiembre de 2021, disponible en Internet en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/250/75/PDF/N2125075.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶⁷ Ibidem.

En la COP15 que se celebrará finalmente en Montreal del 9 al 13 de Diciembre de 2022, debe adoptarse la estrategia que inspirará el Plan Global de la Biodiversidad para el post-2020 -Global Framework- y las nuevas Metas de la Biodiversidad que reemplacen al marco previo y a las Metas de Aichi que desde 2010⁶⁸ habían servido para inspirar el cumplimiento de las obligaciones de la Convención sobre la Biodiversidad y sus protocolos, así como también el resto de las convenciones sobre la biodiversidad. En la COP15 sobre la biodiversidad se abordarán no sólo los objetivos a fijar para conseguir frenar la pérdida de biodiversidad, sino también muchísimas otras cuestiones claves para el futuro de la vida en el planeta. De particular importancia será lo que se decida sobre la aplicación de los principios de la CBD, -la conservación, el uso sostenible, el acceso a los beneficios- a la luz de las nuevas tecnologías como la CRISPR que permitirá reescribir el ADN de los seres vivos del planeta. De igual modo, en la COP15 se abordarán como un desafío inaplazable la resolución de los problemas de falta de cumplimiento y efectividad de los instrumentos normativos internacionales, un problema que han arrastrado todos los AMUMAS desde que empezaron a adoptarse poco después de la celebración de la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, y que sigue siendo el problema más acuciante del Derecho internacional del medio ambiente, como ya hemos visto en el segundo apartado.

En la COP15 de la Biodiversidad se espera ir mucho más allá en la adopción de un nuevo Plan estratégico global que genere políticas nacionales,⁶⁹ porque es

⁶⁸ En la Decisión X/2 adoptada en la CBD COP10, celebrada del 18 al 29 de octubre de 2010 en Nagoya, Prefectura de Aichi, Japón, se recoge el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica revisado y actualizado, que incluye las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, para el período 2011-2020, disponible en Internet en <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁶⁹ Así se ha señalado que "Many suggest that the post-2020 global biodiversity framework should not be less ambitious than or inconsistent with the commitments, frameworks and processes established by other multilateral environmental agreements. In this respect the importance of engaging the biodiversity related conventions in elaborating the post-2020 framework was noted. Similarly, the need for the post-2020 global biodiversity framework to be coherent with and supportive of the 2030 Agenda for Sustainable Development, the Paris Agreement, the Rio Conventions, the other biodiversity-related conventions, and FAO processes was frequently noted. A general view expressed in several submissions is that the post- 2020 global biodiversity framework should be used to reinforce synergies within the United Nations System, including through high-level support. In this respect the need for policy coherence, integration and a holistic approach to the post-2020 global biodiversity framework was also noted". CBD, Preparations for the Post-2020 Biodiversity Framework Synthesis of Views of Parties and Observers on the Scope and Content of the Post-2020 Global Biodiversity Framework, CBD/POST2020/PREP/1/INF/1, 24 January 2019, p.3.

necesario elevar la ambición de los actuales compromisos, en razón de los conocimientos existentes y también por la toma de conciencia sobre el coste de la inacción. Es esta necesidad la que permite establecer paralelismos con la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la medida en que la solución a los problemas globales pasa por las acciones nacionales, articulando las fórmulas eficaces que permitan superar la situación actual de creciente pérdida de biodiversidad. Son los elementos más sobresalientes de las propuestas que se harán en la COP15, los que examinaremos, subrayando que muchos de ellos pueden considerarse una proyección en el futuro de lo que ya se previó en 1972. Por otra parte, la pandemia del COVID 19 ha hecho que los nuevos análisis sobre la biodiversidad que se han realizado nos lleven a plantearnos la necesidad de nuevos tratados internacionales que complementen los existentes con nuevos componentes de seguridad sanitaria, y, ello, a pesar de que los Estados han mostrado una falta de interés por adoptar nuevos instrumentos convencionales para resolver los problemas globales. De ellos, depende en última instancia el futuro de la vida en la Tierra, en la *Biosfera*, que se ve amenazada por lo que los biólogos han llamado la amenaza de convertirse en una *Virusfera*, como ha hecho José Antonio Galán, al denunciar los terribles efectos -previsibles y evitables aún- de la invasiva intervención de los seres humanos en el medio natural que puede desencadenar nuestra extinción si no hacemos las paces con la naturaleza.⁷⁰

4.1. Reforzar los principios del Derecho Internacional de la Biodiversidad

Como ya hemos señalado, los principios son importantes en la medida en que permiten la hibridación entre las distintas convenciones relativas a la biodiversidad a la vez que inspiran su interpretación y aplicación. Así el principio de integración de la biodiversidad no se refiere únicamente a la adopción de políticas globales o nacionales en las que sea necesario tener en cuenta su impacto específico sobre la biodiversidad, sino también a la conexión normativa

⁷⁰ Sobre esta cuestión véanse los estudios de Monserrat Abad Castelos, “Transformar la relación de la naturaleza exige optimizar la herramienta del Derecho Internacional”, en Fernández Liesa, Carlos, López-Jacoíste Díaz, Eugenia (dirs.) y Urbaneja Cillán, Jorge (coord.), *Nuevas dimensiones del desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 269-296 y “Hacer las paces con la naturaleza y hacer que la naturaleza sea clave para la paz”, en De Castro Ruano, José Luis, Otaegi Aizpurúa, Idoia, Soroeta Liceras, Juan (codirs.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 21-63.

entre las distintas convenciones que se ha llevado a cabo a través de instrumentos de *soft law* como son las propias Metas de Aichi, que han sido tenidas en cuenta no sólo para evaluar los resultados de la CBD sino también, para llevar a cabo una interpretación revisionista de la Convención sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres a la luz del principio de conservación.

El principio de integración de la biodiversidad o “Enfoque Común de la Biodiversidad” como ha sido denominado por las instituciones onusianas, ha llegado también hasta las nuevas metas que se adoptarán en la COP15, en el que se incorpora en la nueva Meta 14 que se encuentra entre los “Mecanismos de apoyo a la implementación”,⁷¹ que pretende:

"Integrar plenamente los valores de la biodiversidad en las políticas, los reglamentos, la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza, las cuentas y las evaluaciones de los impactos ambientales en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores de la economía, garantizando que todas las actividades y los flujos financieros se ajusten a los valores de la biodiversidad".⁷²

Este principio se convierte así en un ambicioso objetivo que ha sido acogido con muchas y diferentes respuestas por parte de los Estados Parte de la CDB, en las que se ha tenido en cuenta el impacto de la integración de los intereses de la biodiversidad en la elaboración de políticas. Así, la posición de la Unión Europea y sus Estados miembros muestra un enfoque muy diferente de este objetivo, basado principalmente en las consecuencias antropocéntricas y económicas derivadas de la integración de la biodiversidad en todos los procesos de toma de decisiones y ha sido audaz al explicitar los sectores económicos en los que

⁷¹ En el caso de las metas relativas a los "Mecanismos de apoyo a la aplicación" se dispone que "La aplicación del marco y la consecución de sus objetivos y metas se apoyarán mediante mecanismos de apoyo en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, incluido el mecanismo financiero, y estrategias para la movilización de recursos, la creación y el desarrollo de capacidades, la cooperación técnica y científica y la transferencia de tecnología, la gestión de los conocimientos, así como mediante los mecanismos pertinentes en el marco de otros convenios y procesos internacionales". CDB, Informe de los colíderes del Grupo de Contacto 4: Objetivos 14 a 21, Secciones H a K. Herramientas y soluciones para la aplicación e integración, 2 de septiembre de 2021, (CBD, Report by the Co-Leads of Contact Group 4: Targets 14 to 21, Sections H to K. Tools and solutions for implementation and mainstreaming), pp. 2-3.

⁷² Ibidem.

integrar la biodiversidad, al proponer dentro de la propuesta global que acabamos de citar, una incorporación que destacamos en cursiva:

“Integrar plenamente los valores de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en las políticas, los reglamentos, los programas, la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza, las inversiones, la contratación pública, las cuentas y las evaluaciones de los impactos ambientales en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores de la economía, [*en particular, la agricultura, la silvicultura, la pesca, la acuicultura, las finanzas, el turismo, la salud, la industria manufacturera, las infraestructuras, la minería, incluida la minería de aguas profundas, y la energía*], garantizando que todas las actividades públicas y privadas y los flujos financieros se ajusten a los valores de los objetivos de la biodiversidad.”⁷³

4.2. Áreas protegidas

La creciente disminución y degradación de los espacios naturales silvestres se encuentra en el origen no sólo de la pérdida de biodiversidad sino también de la pandemia del COVID. Por ello, la protección de las áreas terrestres y marinas más importantes y vulnerables se ha convertido en una prioridad de la COP15. En el marco de la propuesta del nuevo Plan para la Biodiversidad en el post-2020, se ha intentado ir más allá en la protección de las áreas protegidas, incorporando junto a las terrestres y marinas, las urbanas, de manera que su protección sirva también para tomar conciencia sobre cómo el ser humano se relaciona con la naturaleza. A pesar de que la figura de las áreas de protección apareciera en un momento muy temprano en las iniciativas internacionales para la conservación, su proliferación no se ha visto acompañada de una mejora en la protección de la biodiversidad. Los estudios realizados han puesto de manifiesto que los Estados no eligen las zonas con mayor riqueza biológica sino aquellas con menor potencial de producción de recursos agrícolas. Ello ha llevado a que se exija que cuando los Estados asuman nuevos compromisos de incrementar el número y la extensión de las áreas protegidas lo hagan sin menoscabar los objetivos de protección, conservación y restauración de la biodiversidad. La aceptación de las convenciones sobre la biodiversidad no ha

⁷³ CBD, Report by the Co-Leads of Contact Group 4: Targets 14 to 21, Sections H to K. Tools and solutions for implementation and mainstreaming, p.34.

supuesto una mejora de su estado de conservación, que se ve constantemente amenazado por la deforestación, el cambio de uso de la tierra, o el empeoramiento de las condiciones climáticas que supone el aumento de la temperatura por encima del 1.5 prometido en el Acuerdo de París.

4.3. Mejorar el cumplimiento a través de nuevas Metas para la Biodiversidad para 2030

La evaluación de los resultados alcanzados con las Metas de Aichi⁷⁴ sobre la Biodiversidad no podría ser más desalentadora, al constatarse en las conclusiones de la quinta edición de la *Perspectiva Mundial de la Diversidad Biológica (Global Outlook 5)*,⁷⁵ la segunda edición de las *Perspectivas Locales de la Diversidad Biológica*⁷⁶ y el *Informe de la evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas* de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)⁷⁷ que “a pesar de que se han logrado ciertos progresos, no se ha alcanzado plenamente ninguna de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica y que ello socava el logro de la Visión de la Diversidad Biológica para 2050 y otros objetivos y metas internacionales”.⁷⁸ Sin embargo, el punto de partida para las futuras Metas para 2030 que se establecen es la flexibilidad y la adaptación a las “condiciones socioeconómicas nacionales”, lo que desde su origen ya pone en peligro su futuro cumplimiento, al señalarse que:

⁷⁴ Véase Decisión X/2, COP, el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi “Viviendo en armonía con la naturaleza”, en <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁷⁵ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5*, 2020.

⁷⁶ Forest Peoples Programme, Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad, Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad, Centros de Distinción sobre Conocimientos Indígenas y Locales y Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020), *Perspectivas Locales sobre la Diversidad Biológica 2: Las contribuciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales a la implementación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011–2020 y a la renovación de la naturaleza y las culturas. Un complemento de la quinta edición de la Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica*. (Moreton-in-Marsh, Reino Unido: Forest Peoples Programme), disponible en Internet en www.localbiodiversityoutlooks.net (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁷⁷ Secretaría de la IPBES, E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz y H. T. Ngo (Eds.), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn, Alemania, 2019, disponible en Internet en <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁷⁸ Recomendación adoptada por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Marco Mundial de la Diversidad Biológica Posterior a 2020, 4/1. Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, CBD/WG2020/REC/4/1 26 de junio de 2022.

“La implementación del marco se basará en las estrategias y planes de acción nacionales en materia de biodiversidad (EPANB) y en la integración en todos los sectores y niveles de gobierno, y requerirá una gobernanza transparente e inclusiva, así como legislación, políticas e instituciones nacionales coherentes y eficaces. Las contribuciones nacionales a los objetivos y metas mundiales del marco se determinarán en función de las circunstancias, prioridades y capacidades nacionales.”⁷⁹

En el caso de España, tanto el Plan estratégico como las Metas de Aichi para 2011-2020 se habrían tenido en cuenta para la adopción del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Bio-diversidad 2011-2017 (PEPNB),⁸⁰ adaptándolos a nuestras circunstancias nacionales. En su evaluación por el MITECO, se tiene en cuenta además su correspondencia con la legislación de la Unión Europea en materia de biodiversidad, de manera que se afirma como un logro respecto a la Meta 11 sobre zonas protegidas⁸¹ que:

“La superficie de espacios protegidos en España representa más de un 27% del territorio terrestre y se avanza de forma notable en la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas y en la designación de espacios marinos de la Red Natura 2000. Se trabaja activamente en la declaración de las distintas ZEC, con su correspondiente plan de gestión, a partir de los distintos LIC del territorio español. Respecto a la gestión de los espacios naturales, se han aprobado las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 y se dispone de un documento de orientación de Directrices de Conservación de las Áreas Protegidas por los instrumentos internacionales”.⁸²

Sin embargo, el Observatorio de la Sostenibilidad publicó un informe en el que denuncia que nuestro país no ha cumplido ninguna de las metas. Entre los problemas más graves que apunta es el imparable uso de fertilizantes y

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Este Plan que establece 8 metas que incluyen 39 objetivos y 281 acciones para su cumplimiento, define 113 indicadores para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos del plan, disponible en Internet en https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/seguimiento_pepnb_2017_anexo_iv_tcm30-484455.pdf (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

⁸¹ La Meta de Aichi 11 dispone que “para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios”.

⁸² Ibidem.

productos fitosanitarios en la agricultura, el avance de las infraestructuras y el aumento de especies exóticas invasoras.⁸³ La Meta 11 que se ha alcanzado con más éxito en muchos países y también en España es la de la declaración de espacios protegidos, a pesar de que no se adopten las medidas necesarias para garantizar su estado de conservación adecuado.

Debido a este insuficiente grado de cumplimiento de las Metas de Aichi, en el documento de trabajo de la COP15 se reconoce que “el cumplimiento de las metas y las obligaciones en materia de diversidad biológica por los países en desarrollo [depende de que los países desarrollados apliquen efectivamente las disposiciones de los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 del Convenio,] [con necesidades

⁸³ En este Informe sobre las Metas de Aichi del Observatorio de la Sostenibilidad se concluye que “España no ha cumplido ninguna de las 20 Metas (M) de Aichi entre 2011 y 2020.

- Las dos metas que están más cerca de su cumplimiento son la declaración de espacios protegidos M11, que supone ya un casi 40% de espacios protegidos pero que en muchas ocasiones es solo sobre el papel, adolecen en muchos casos de planificación e interconexión entre ellas, y la M19 que aconseja un aumento de conocimientos con base científica pero continúan existiendo grandísimas lagunas en grupos taxonómicos enteros como por ejemplo en insectos, o dinámicas poblaciones de otros grupos, o relación e impactos del cambio climático sobre las poblaciones.

- Existen otras 7 de las 20 metas en una situación estacionaria tales como la M3 que indica que se habrán eliminado, se irán eliminando gradualmente o se habrán reformado los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica, incluidos los subsidios, la M4 que señala que se habrán puesto en marcha planes para lograr la sostenibilidad en la producción y el consumo, la M5 la cual apunta que se habrán reducido por lo menos o detenido totalmente el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, la M6 sobre que las reservas de peces e invertebrados se gestionen y cultiven de manera sostenible y lícita, la M8 la cual señala que la contaminación, incluida aquella producida por exceso de nutrientes, se habrá llevado a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y la diversidad biológica, la M12 advierte que se habrá evitado la extinción de especies en peligro identificadas y su estado de conservación se habrá mejorado y sostenido y la M16 que promueve la entrada en vigor del Protocolo de Nagoya.

- En una situación más preocupante, y en ocasiones con escaso grado de cumplimiento, se encuentran 10 de las 20 metas. Entre ellas encontramos la M1 acerca de la conciencia masiva de la población del valor de la diversidad biológica, la M2 sobre la integración de la biodiversidad en las estrategias nacionales y procesos de planificación, la M7 la cual aconseja zonas destinadas a agricultura y silvicultura gestionadas de manera sostenible y conservando la diversidad, la M9 sobre el control de especies exóticas, la M10 que promueve una reducción ecosistemas vulnerables afectados por el cambio climático, la M13 que apunta a mantener diversidad genética de especies vegetales y de las especies silvestres emparentadas, la M14 cuyo propósito es el restaurado y salvaguardado de los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, la M15 que señala la necesidad del incremento de resiliencia ecosistemas y las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración de por lo menos el 15 por ciento de las tierras degradadas, la M17 la cual aconseja iniciar la implementación de la Estrategia Nacional actualizada y Plan de Acción y la M20 sobre la movilización de recursos financieros para aplicar de manera efectiva el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica.

- De las 20 metas, 1 aparece con situación muy muy preocupante. La M18 que trata sobre el respeto a conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de las comunidades locales pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”, disponible en Internet en <https://www.observatoriosostenibilidad.com/2021/06/23/metlas-de-aichi-de-biodiversidad-en-espana/> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

en materia de capacidad depende, en parte, del apoyo de todas las fuentes, en particular, de países con capacidad para prestar dicho apoyo”, lo que tendrá que tenerse en cuenta para las futuras Metas que se adoptarán -y que reiteran y precisan las existentes.⁸⁴

V. LA PROPUESTA CHINA DE UNA CIVILIZACIÓN ECOLÓGICA

La revitalización del marco normativo de la biodiversidad global se ha intentado llevar a cabo en una situación de crisis del multilateralismo y del orden mundial que cuestiona la propia existencia de los intereses comunes y del Patrimonio Común de la Humanidad que han de ser protegidos por todos los Estados, sin fisuras, como la que aún representa, por ejemplo, los Estados Unidos de América al no haber aceptado nunca ser parte de la CBD, aunque sí participe en las reuniones sobre biodiversidad que periódicamente convoca las Naciones Unidas. Por esta crisis, los cambios en el orden mundial han hecho que emerjan otras voces proponiendo una visión distinta de la soberanía de la que hasta ahora Estados Unidos y la Unión Europea habían defendido en la ONU y en sus conferencias internacionales. Es significativo que sea China la que haya hecho de la biodiversidad el campo en el que promover su visión de la protección del medio ambiente partiendo de lo nacional para alcanzar lo universal. Para ello, en primer lugar, asumió la presidencia de la 15ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre la Biodiversidad (CBD COP15). En el marco de esta función, ha promovido su visión en la declaración que fue adoptada en la primera parte de esta COP15 celebrada en octubre de 2021 con el título de “*Civilización ecológica: Construyendo un futuro compartido para toda la vida en la Tierra*”.⁸⁵ En ese momento, ya se habían preparado varias de las versiones del borrador para las negociaciones que finalmente será adoptado en Montreal, y que fueron posteriormente discutidas en reuniones presenciales y online, y en Workshops en Ginebra a lo largo de 2022, siempre bajo presidencia de China.

⁸⁴ Recomendación adoptada por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Marco Mundial de la Diversidad Biológica Posterior a 2020, 4/1. Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020, CBD/WG2020/REC/4/1, 26 de junio de 2022.

⁸⁵ Declaración de Kunming “Civilización Ecológica: Construir un Futuro Compartido para toda la Vida en la Tierra”, CBD/COP/15/5/Add, 13 de octubre de 2021, disponible en Internet en <https://www.cbd.int/doc/c/e3d0/b5fc/a6f5924232dc188520986bfe/cop-15-05-add1-es.pdf> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

Durante su liderazgo en el proceso de negociación de la COP15 que definirá el futuro de la protección de la biodiversidad en el planeta, China ha sido el país que ha articulado la propuesta más ambiciosa -aunque regresiva en términos de multilateralismo- para diferenciarse de las hasta ahora prevalentes, para reivindicar desde su visión nacional de la *civilización ecológica* una visión global que va más allá de la protección de la biodiversidad y del medio ambiente, para perfilar una defensa de la soberanía clásica y del papel del Estado en este nuevo siglo en el que se cuestionan los logros del pasado. Y, *a contrario*, China utiliza el concepto de civilización ecológica para legitimar su visión de la soberanía. Con ella, China se posiciona tanto respecto al Derecho Internacional del Medio ambiente como en el campo de las Relaciones Internacionales,⁸⁶ desde el concepto de poder blando,⁸⁷ para articular una nueva forma de celebración de tratados internacionales y de cooperación, que implica una revisión del concepto de soberanía y del modelo de multilateralismo eficaz propuesto como universal hasta ahora.⁸⁸ El concepto de soberanía que China considera adecuado para plantear las negociaciones, ha sido también el que había sostenido ya en las COP del Cambio Climático⁸⁹ que favorece las negociaciones, como un *pactum de contrahendo*, mientras que la adopción de tratados pasa a un segundo plano o se posterga como ha hecho en el caso del denominado Tratado Global de los

⁸⁶ Sobre las relaciones internacionales de China véase Pareja Alcaraz, Pablo, “La Xina davant d'un món en crisi”, *Idees: Revista de temes contemporanis*, No. 52, 2021, pp.1-9, en p. 7, disponible en <https://revistaidees.cat/la-xina-davant-dun-mon-en-criisi/> y, del mismo autor, “Antropoceno, naturaleza y seguridad en el Sudeste asiático: una aproximación Eco-crítica a los conflictos del Mar de China meridional”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, 2021, pp. 61-81.

⁸⁷ Así se habría destacado que “Even though China continues island-building in the South China Sea, it has increasingly engaged in normative or soft power diplomacy to enhance its image in the Asia Pacific region -Chinese newspapers, television, music, food...”, Xiaoqing Diana Lin, Anja Matwijkiw, Bronik Matwijkiw, Su Yun Woo, “China’s ‘Belt and Road Initiative’: A Research Study of a Multifaceted Policy”, *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2020, pp. 325-358, en p. 332.

⁸⁸ Butler considera, tras estudiar los estudios recientes sobre China, que en su caso es necesario distinguir entre el “sistema operativo” y el “sistema normativo” del Derecho internacional, llegando a la conclusión de que los retrocesos están impulsados tanto por la lógica operativa del sistema institucional multilateral como por una evolución en la forma de interpretar el principio de soberanía de los Estados. A medida que los actores partidarios de la soberanía adquieren más poder a nivel internacional, la falta de aceptación de las limitaciones impuestas por el sistema multilateral institucional conducirá a una adaptación necesaria por su parte, a una frustración duradera con el sistema que dificultará su eficacia, o a un intento de reordenación del sistema internacional que conducirá inevitablemente a la disfunción. Sean Butler, “Believing Is Seeing. Normative Consensus and the Crisis of Institutional Multilateralism”, en Lukasz Gruszczynski, Marcin Menkes, Veronika Bilkova, Paolo Davide Farah, *The Crisis of Multilateral Legal Order. Causes, Dynamics and Implications*, Routledge, 2022.

⁸⁹ Véase Teresa Fajardo del Castillo y Mar Campins i Eritja, *loc. cit.*

Océanos, la Convención para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina más allá de la jurisdicción nacional.⁹⁰

La posición de China, como ya ha podido comprobarse en el caso del Pacto de Glasgow alcanzado en la pasada COP26 sobre el Cambio Climático, plantea el reto y el riesgo de escindir el multilateralismo en bloques enfrentados por los puntos de partida del bloque de países del sur, que China lidera aún. Su posición de estricta defensa de la soberanía de los Estados supone una visión distinta de lo que será el proceso de transición de la economía hacia una economía descarbonizada. No obstante, este proceso de “*decoupling*” del modelo de desarrollo económico de las fuentes de abastecimiento energético tradicionales, también plantea el riesgo de que se experimente un retroceso en la globalización. Ese retroceso constatado especialmente a raíz de los populismos y la pandemia del COVID, no sólo ahonda la brecha de desarrollo entre países, sino que en el plano jurídico les ha llevado a rechazar la adopción de nuevos tratados internacionales. Ello ha favorecido que se prioricen los instrumentos de *soft law* en la medida en que su contenido puede ser equiparable al de un tratado pero su forma y, sobre todo, su intensidad normativa se reduce para satisfacer las exigencias de los países en función de sus intereses y circunstancias nacionales. De esta manera, la elección de instrumentos de carácter no vinculante ha permitido salvar las reticencias de los Estados a la hora de aceptar limitaciones en su soberanía, que son necesarias para la protección de bienes públicos globales, el Patrimonio Común de la Humanidad o la protección en espacios sometidos a la jurisdicción estatal a través de la figura de las zonas protegidas.

China quiere influir en el canon civilizatorio que se consolidó por las potencias europeas tras la II Guerra Mundial, quizás, ir más allá y cambiarlo. Por ello, con la civilización ecológica China quiere contribuir con el ejemplo virtuoso de lo que ha conseguido en la última década. Para ello, ha hecho uso de muchos de los recursos del poder blando a través de un discurso que no sólo se ha cimentado a través de la diplomacia gubernamental sino también a través de la acción de

⁹⁰ Véase el Earth Negotiations Bulletin, agosto de 2022, en <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-summary> la posición de España en la Web del Ministerio de Asuntos exteriores en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ecologica/Paginas/2019/190819-onu-oceanos.aspx> (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

la academia, lo que nos lleva también a considerar cuál es la posición de China frente al Derecho Internacional y cuáles son las alianzas que ha tejido en la última década para avanzar sus intereses nacionales.⁹¹

China quiere extender esta visión de Civilización ecológica más allá de lo que ha sido hasta el momento su área de influencia en Asia, para mostrarlo como alternativa a nivel internacional y de esta manera complementar o competir con el modelo propuesto por la Unión Europea para la protección de la biodiversidad, del que siguen manteniéndose distanciados los Estados Unidos.⁹² Así, desde esta perspectiva, la asunción por China de la presidencia de la CBD COP15 ha sido el momento para ejercer un liderazgo con vocación normativa, que culminará en la segunda parte de la CBD COP15 cuando los Estados se den cita en Montreal en diciembre de 2022, -en lugar de en Kunming, debido al nuevo brote de COVID en territorio chino. En Montreal, seguirán vigentes las prioridades y líneas de actuación que estableció en su discurso en Kunming el Presidente Xi Jinping cuando señaló los pasos a dar para construir la civilización ecológica y proteger la biodiversidad:

Primero, hemos de coordinar la relación entre los seres humanos y la naturaleza, guiándonos por la construcción de la civilización ecológica. Nos es menester abordar bien las contradicciones acarreadas por la civilización industrial, mantener las actividades humanas dentro de los límites de la capacidad de aguante del ambiente ecológico, y materializar la protección integral y gobernanza sistemática de montañas, ríos, bosques, tierras de labranza, lagos, prados y desiertos.

Segundo, hemos de contribuir al desarrollo sostenible global, valiéndonos de la transición verde. Nos es menester construir un sistema de economía verde, circular y baja en carbono y convertir las ventajas ecológicas en las

⁹¹ Así, si consultamos sólo la Web of Science y llevamos a cabo una búsqueda con el término *civilización ecológica* podemos encontrar al cierre de este trabajo el 15 de agosto de 2022, que en los últimos 5 años se han publicado más de 5.000 artículos que contienen este término en su título.

⁹² Por distintas razones a las que le habría llevado a abandonar temporalmente el Acuerdo de París, durante el mandato del Presidente Trump y que tienen que ver antes con la defensa de los intereses de las empresas del ámbito de la biotecnología, que se han mostrado opuestas a las exigencias de repartir los beneficios producidos por la explotación de la biodiversidad, véase Teresa Fajardo, “El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: Sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios Vol. 70/1, enero-junio 2018, Madrid, pp. 23-51.

para el desarrollo, a fin de que las aguas cristalinas y las montañas verdes generen enormes beneficios. Nos incumbe reforzar la cooperación verde internacional y compartir los frutos del desarrollo verde entre todos los países.

Tercero, hemos de fomentar la equidad y la justicia sociales, centrándonos en el bienestar del pueblo. Teniendo siempre presente la aspiración del pueblo a una vida mejor, hemos de esforzarnos por lograr resultados beneficiosos para todos en los ámbitos como la protección del medio ambiente, el desarrollo económico, la creación de empleos y la erradicación de la pobreza, para que los pueblos del mundo se sientan más beneficiados, felices y seguros.

Cuarto, hemos de defender el sistema de gobernanza internacional equitativo y razonable, basándonos en el derecho internacional. Hemos de practicar el verdadero multilateralismo, acatar e implementar efectivamente las reglas internacionales sin la adopción selectiva de las mismas según la conveniencia. Al establecer nuevas metas de la protección ambiental, necesitamos ser tan ambiciosos como pragmáticos y equilibrados, para que el sistema global de gobernanza ambiental sea más equitativo y razonable.⁹³

La apuesta de China por la civilización ecológica va más allá de su estrategia internacional y también responde a una política interna de gran trascendencia con la que se persigue superar las diferencias entre las zonas rurales y urbanas de la China moderna, a partir de una idea de desarrollo compartida por todos, en la que la participación en la programación a todos los niveles territoriales de la sociedad china se convierte en la forma legítima de construir la sociedad que el Planeta necesita. Esta idea sería más grande que cualquier pretensión de militancia política individual y haría, por tanto, innecesaria cualquier otra forma de manifestación política. China ha intentado hacer de ella una nueva ideología que unifique a la nación, más allá de las libertades políticas que se restringen o se niegan a las minorías reprimidas. Así, la civilización ecológica es una nueva

⁹³ Discurso Principal de S.E. Xi Jinping, Presidente de la República Popular China en la Cumbre de Líderes de la 15a Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de 12 de octubre de 2021, disponible en Internet en https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202110/t20211015_9542755.html (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

revolución política que supera el fracaso del modelo soviético, la propia revolución cultural china a la que no se hace referencia en los textos de la civilización ecológica. La gran misión es la de revitalizar el discurso político como una vocación normativa internacional entorno a principios, que sirvan para hacer posible un plan y una política global de solidaridad que salve al planeta gracias al modelo virtuoso de China. La idea de civilización ecológica que también se ha abordado fuera de China, por contraste, requiere que su diseño se asiente en unas bases democráticas, o mejor, que la democracia se ponga al servicio de la consecución de la civilización ecológica y de la transición que es necesaria para alcanzarla. Esta cuestión de enorme interés, será sin duda el objeto de mis próximos trabajos.

VI. CONCLUSIONES

Si pensamos en la Declaración de Estocolmo como en un nuevo contrato social del ser humano para proteger el medio ambiente, podremos valorar la trascendencia de su legado y también el coste final de no respetarlo. Después de Estocolmo, los Estados ya nunca más han podido ignorar las consecuencias de sus actos, aunque no hayan asumido su responsabilidad.

La gravedad de la situación actual pone en evidencia que las convenciones relativas a la biodiversidad que se han adoptado hasta ahora, han sufrido graves problemas de incumplimiento como se ha puesto de manifiesto en las COPs y en los Global Outlooks sobre la biodiversidad y en los informes del IPBES. La fórmula para revertir la tendencia y promover el cumplimiento que aparece recogida en los documentos que se presentarán en la COP15, responde, por una parte, a la necesidad de tener en cuenta las circunstancias nacionales, y, por otra, de mejorar la cooperación internacional para que aporte los recursos económicos que los países del Sur necesitan para garantizar la protección de la biodiversidad de la que son el último reducto. La primera exigencia, parece abocar a ‘una gobernanza por principios’ que los Estados deben seguir a nivel interno. Dado que es improbable que se adopten disposiciones vinculantes -con nuevos instrumentos convencionales, los principios internacionales comunes son de especial importancia porque sirven para establecer el sistema normativo común a todas las convenciones relativas a la biodiversidad y refuerzan los vínculos normativos con otros marcos, como el del régimen del cambio climático

para fortalecer el Estado de Derecho ambiental. De especial importancia serán, sin duda, el principio de la integración de la biodiversidad en el diseño de las políticas internacionales y nacionales, el uso sostenible de la biodiversidad y el enfoque ecosistémico.

La segunda exigencia nos lleva a una gobernanza institucional que gire en torno a la CBD, que, gracias a la interoperabilidad y a las sinergias con las demás convenciones relativas a la biodiversidad, revierta el declive de la acción institucional. Para ello, más allá de adoptar 'indicadores' que sirvan de base para la gestión común, tiene que conseguir una cooperación internacional de los Estados -como ya se decía en el Plan de Acción de Estocolmo- que sea capaz de abordar con 'eficiencia y eficacia' las causas de los problemas que amenazan la biodiversidad. Como ejemplo de la acción posible, de cara a la adopción de compromisos en la CBD COP15, la Unión Europea ya se ha comprometido a llevar a cabo nuevas asociaciones para la conservación de las masas forestales con países claves y también ha asumido su financiación. Por su parte, China ha destinado también 15.000 millones de yuanes a constituir el Fondo de Kunming para la protección de la biodiversidad.

En la COP15, se intentará mejorar los mecanismos institucionales existentes en materia de evaluación, seguimiento y presentación de informes porque es urgente que los Estados cumplan más y mejor con estas convenciones. La gobernanza de la biodiversidad no ha sido ajena a la crisis del multilateralismo que ha socavado sus sistemas institucionales, de manera que la pérdida de recursos y la flaqueza de los compromisos han llevado a que algunos de los mecanismos de control y seguimiento que se habían puesto en marcha con cierto éxito inicial, haya dejado de utilizarse. Sin embargo, hasta el momento, no hay ninguna propuesta innovadora de diseño institucional para superar las lagunas de cooperación existentes, o incluso para mejorar las instituciones existentes, como el Grupo de Enlace de la Biodiversidad y los distintos comités que con carácter formal e informal intentan mantener la coordinación entre las distintas convenciones. La asimetría entre los recursos de los que disponen las convenciones ha hecho que el papel central de la CBD se aún mayor – sin que ello pueda considerarse como la razón del declive de los sistemas institucionales de las otras convenciones, que ya existía previamente y que, en muchos casos,

está vinculado con su aplicación descentralizada, a nivel nacional, regional y local.

Al menos, en el proceso de adopción del nuevo Plan Estratégico Mundial para la Biodiversidad posterior a 2020, los representantes de las 7 convenciones relacionadas con la biodiversidad han defendido la importancia de una cooperación más estrecha, y consideran que la COP15 es la oportunidad perfecta para proponer un marco común para que todas ellas además se alineen con los indicadores pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para evitar la duplicación, aprovechar el trabajo existente y promover la colaboración y las sinergias.⁹⁴

La apuesta de China por el concepto de la civilización ecológica va más allá de la COP15, aunque su planteamiento proyecta luces y sombras sobre lo que puede ser el futuro de los procesos normativos futuros, en la medida en que este país prefiere los procesos de negociación abiertos y con ello, una gobernanza por principios.

Ante un futuro incierto y con las esperanzas puestas en lo que los Estados quieran acordar en la COP15, terminaremos con las palabras de la UE cuando hace un llamamiento a que “Que Estocolmo 2022 nos inspire para ser audaces y actuar con urgencia para hacer frente a esta triple crisis planetaria. Esta es la década para hacer las cosas bien.”⁹⁵

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Castelos, Monserrat, “Transformar la relación de la naturaleza exige optimizar la herramienta del Derecho Internacional”, en Fernández Liesa, Carlos, López-Jacoíste Díaz, Eugenia (dirs.) y Urbaneja Cillán, Jorge (coord.), *Nuevas*

⁹⁴ Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

⁹⁵ EU’s Statement, disponible en Internet en https://statements.unmeetings.org/statements//20220602/uNQ3K3nd9Cjb/fg4L5Xt1xwgY_en.pdf (fecha de última consulta: 16 de noviembre de 2022).

dimensiones del desarrollo sostenible y derechos económicos, sociales y culturales, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 269-296.

- Abad Castelos, Monserrat, “Hacer las paces con la naturaleza y hacer que la naturaleza sea clave para la paz”, en De Castro Ruano, José Luis, Otaegi Aizpurúa, Idoia, Soroeta Liceras, Juan (codirs.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 21-63.

- Butler, Sean, “Believing Is Seeing. Normative Consensus and the Crisis of Institutional Multilateralism”, en L. Gruszczynski, M. Menkes, V. Bilkova, P. Farah, *The Crisis of Multilateral Legal Order. Causes, Dynamics and Implications*, Routledge, 2022.

- Campins, Mar y Fajardo, Teresa (Eds.). *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post 2020 Scenario*, Springer, 2021.

- Fajardo, Teresa, “Principles and Approaches in the Convention on Biological Diversity and Other Biodiversity-Related Conventions in the Post-2020 Scenario”, en M. Campins Eritja y T. Fajardo del Castillo, *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post-2020 Scenario*, Springer Verlag, 2021, pp. 15-34.

- Fajardo, Teresa, “El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático: Sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Estudios, Vol. 70/1, enero-junio 2018, Madrid, pp. 23-51.

-Fajardo, Teresa, “Back to the Future: the Rio Declaration on Environment and Development and its Principles in their 25th anniversary with a Spanish perspective”, *Spanish Yearbook of International Law*, Vol. 21, 2018, pp. 119-146, DOI:10.17103/sybil.21.6.

- Fajardo, Teresa, “Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, Núm. 1 (2017), pp. 1-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.17345/rcda.1792>.

- Fajardo, Teresa, “Environmental law principles and General principles of international law”, en L. Kramer y E. Orlando (Eds.), *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopaedia of Environmental Law, Vol. VIII, 2018, pp. 1-25.
- Lin, Xiaoqing Diana, Matwijkiw, Anja, Matwijkiw, Bronik y Woo, Su Yun, “China’s ‘Belt and Road Initiative’: A Research Study of a Multifaceted Policy”, *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2020, pp. 325-358.
- Maljean-Dubois, Sandrine, *Le droit international de la biodiversité*, Les livres de poche de l’Académie de droit international de la Haye, Brill, 2021.
- Mercado-Jarrín, Edgardo, “Pacto Amazónico, ¿Dominación o integración?”, *Nueva Sociedad*, núm. 37, julio-agosto, 1978.
- Pallemarts, Marc, “International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?”, *RECIEL*, Vol. 1, 1992, 294.
- Pareja Alcaraz, Pablo, “La Xina davant d’un món en crisi”, *Idees: Revista de temes contemporanis*, No. 52, 2021, pp.1-9, en p. 7, disponible en <https://revistaidees.cat/la-xina-davant-dun-mon-en-crisi/>
- Pareja Alcaraz, Pablo, “Antropoceno, naturaleza y seguridad en el Sudeste asiático: una aproximación Eco-crítica a los conflictos del Mar de China meridional”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, 2021, pp. 61-81.
- Scott, Karen N., “International Environmental Governance: Managing Fragmentation through Institutional Connection” *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 12, 2011, 202.
- Suietnov, Yevhenii, “Formation and Development of the Ecosystem Approach in International Environmental Law before the Convention on Biological Diversity”, *Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 85, 2021, pp. 47-85.
- Velázquez Gomar, José Octavio, “Environmental policy integration among multilateral environmental agreements: The case of biodiversity”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(4), 2016, pp. 525–541.

- WWF, Post-2020 Global Biodiversity Framework Synergies, WWF suggestion for synergies and alignment with other biodiversity-related multilateral agreements, processes and instruments, and the 2030 Agenda for Sustainable Development, February 2020.