

**INTOSAI**

**La auditoría de  
los acuerdos ambientales  
internacionales**

Grupo de Trabajo  
de la INTOSAI  
sobre Auditoría Ecológica

ARCHIVED

# Índice

1	Introducción	1
1.1	La importancia de auditar los acuerdos ambientales	1
1.2	Objetivo de esta publicación	2
2	Cómo seleccionar un acuerdo a auditar	4
2.1	Línea de razonamiento	4
2.1.1	La aplicación de los acuerdos a nivel nacional	5
2.1.2	Características de los acuerdos	7
2.1.3	El interés actual y el momento oportuno de los informes de auditoría	10
3	Importantes acuerdos ambientales internacionales	13
3.1	Introducción	13
3.2	Nueve acuerdos mundiales	13
4	Cómo aplicar la 'línea de razonamiento'	21
4.1	Introducción	21
4.2	Siete criterios y nueve acuerdos	21
4.3	Conclusión	19
5	Ejemplos de auditorías de acuerdos	20
5.1	Introducción	20
5.2	Auditoría del Convenio OSPAR (EFS de Noruega)	20
5.3	Auditoría de cuatro acuerdos (EFS de Nueva Zelanda)	23
5.4	Auditoría del Convenio de RAMSAR (EFS de los Países Bajos)	26
5.5	Auditoría del Convenio sobre Biodiversidad (EFS de Canadá)	27
5.6	Auditoría de MARPOL (EFS de los Países Bajos)	29
6	Fuentes	33

# 1 Introducción

## 1.1 La importancia de auditar los acuerdos ambientales

En la década de los noventa, se firmaron en todo el mundo más de 900 acuerdos internacionales (en su mayoría vinculantes) que tenían por objeto la protección del medio ambiente o que incluían más de una cláusula importante en relación con esta cuestión. Cerca de 150 acuerdos trataban exclusivamente de cuestiones ambientales.

Durante los últimos 30 años, el número de acuerdos ha aumentado a un ritmo importante – en la década de los setenta eran tan sólo algunas docenas. Asimismo se ha ampliado la escala de cuestiones abordadas en los acuerdos, y los requisitos sustantivos y procesales que contienen los acuerdos son ahora más rigurosos, más detallados y más amplios. Además se observa un aumento de participantes en los acuerdos (Brown Weiss & Jacobson, 1998).

En sí misma, la existencia de acuerdos ambientales no garantiza un mayor grado de protección del medio ambiente. En realidad, se sabe muy poco acerca de la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos a escala nacional, a pesar de su importancia y su creciente número. Según el informe GEO-2000 (Global Environmental Outlook 2000), publicado por el Programa Ambiental de la Organización de las Naciones Unidas (UNEP), la evaluación de la aplicación, el cumplimiento y la eficacia de los acuerdos ambientales *es complicada y está plagada de omisiones de datos, de dificultades conceptuales y de problemas metodológicos*.

Esta deficiencia otorga relevancia a la pregunta básica de la disponibilidad y adecuación de datos y de información sobre el cumplimiento y la eficacia de la política ambiental: ¿están adecuadamente informados el gobierno y el parlamento acerca de la

ejecución de las políticas relacionadas con acuerdos ambientales? Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), con sus competencias específicas, podrían desempeñar un papel importante a la hora de evaluar las omisiones de datos, e incluso hacer un esfuerzo para examinar el estado de los asuntos en relación con la aplicación, el cumplimiento y la eficacia de los acuerdos a nivel nacional. Las EFS podrían ofrecer información inédita y hacer recomendaciones para futuras mejoras. La cooperación entre las EFS en este ámbito podría satisfacer el carácter transfronterizo de los problemas ambientales. A la vez podrían identificarse las mejores prácticas en el diseño y la aplicación de políticas y a continuación dar conocimiento de dichas prácticas a los responsables de política en los respectivos Estados.

## 1.2 **Objetivo de esta publicación**

En 1998, el Grupo de trabajo sobre Auditoría Ecológica de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) publicó el folleto *How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords (Cómo pueden cooperar las EFS en la auditoría de los acuerdos ambientales internacionales)*. El objetivo de este folleto era perfilar los enfoques con los cuales pueden llevarse a cabo auditorías de acuerdos ambientales internacionales y describir maneras de cooperación entre las EFS. Las auditorías de los acuerdos ambientales internacionales pueden realizarse como auditorías de conformidad o como auditorías del rendimiento (lo cual incluye la auditoría de la economía, la eficacia y la eficiencia). Las EFS pueden llevarlas a cabo al mismo tiempo, conjuntamente o de forma coordinada.

En el XII Congreso de Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI (INCOSAI, octubre del 2001), el Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ecológica publicará también *Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective (Directrices para la realización de auditorías de actividades con un enfoque ambiental)*. El objetivo de esta guía es ofrecer a las EFS una base

para comprender el carácter de la auditoría ambiental tal como se ha desarrollado hasta ahora en la esfera pública. Esta base ha de proporcionar a las EFS un buen punto de partida para iniciar auditorías de actividades con una perspectiva ambiental.

En el presente folleto se ofrecen algunas ideas para que las dos publicaciones mencionadas den un paso más en el proceso de auditoría. El objetivo consiste en estimular a las EFS para que reflexionen sobre la auditoría de los acuerdos ambientales internacionales y ofrecerles algunos puntos de referencia. El capítulo 2 presenta una 'línea de razonamiento', compuesta por diversos criterios que pueden ser útiles a la hora de seleccionar un acuerdo ambiental a auditar. El capítulo 3 describe brevemente importantes acuerdos ambientales internacionales. El capítulo 4 aplica la línea de razonamiento a estos acuerdos, y lo hace desde un punto de vista mundial.

En la sexta reunión del Grupo de trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ecológica celebrada en abril del 2000 en Ciudad del Cabo, en Suráfrica, se pidió a las EFS que ofrecieran ejemplos de auditorías de acuerdos para incluirlos en el presente folleto. Estos ejemplos pueden ayudar a otras EFS. El capítulo 5 contiene estos ejemplos.

Por último, se enumeran las fuentes y se incluye un anexo con acuerdos regionales sobre cuestiones relacionadas con el agua dulce y el agua marina. Los acuerdos regionales no constituyen el tema central del presente folleto, pero son igualmente interesantes y relevantes para que las EFS les presten su atención.

## 2 **Cómo seleccionar un acuerdo a auditar**

### 2.1 **Línea de razonamiento**

Aunque las EFS tengan el mandato para verificar el cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales, sigue siendo imposible para las EFS auditar *todos* los acuerdos que han ratificado sus respectivos gobiernos. Simplemente hay demasiados acuerdos para que las EFS puedan examinar cada uno de ellos a fondo. Elegir cuidadosa y sistemáticamente el tema de las auditorías es una condición previa para la eficacia de las auditorías. Y si se quiere que la cooperación transfronteriza entre las EFS tenga éxito, es necesario tener unos puntos de partida y unos criterios claros a la hora de elegir un tema.

La línea de razonamiento que se describe en los siguientes apartados ha sido diseñada para garantizar la transparencia de la elección de un acuerdo ambiental a auditar. Contiene dos criterios que abordan aspectos de *la aplicación nacional de los acuerdos* (apartado 2.1.1):

- I. Información disponible sobre un acuerdo
- II. Signos de incumplimiento de un acuerdo

A continuación se abordan cuatro criterios relacionados con *las características de los acuerdos* (apartado 2.1.2):

- III. Los riesgos ambientales subyacentes a un acuerdo
- IV. La obligación de acatar un acuerdo
- V. El periodo de aplicación de un acuerdo
- VI. El rigor de un acuerdo

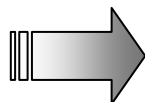
Por último, contiene un criterio sobre *el interés actual y el momento oportuno de un informe de auditoría* (apartado 2.1.3):

- VII. Importantes acontecimientos futuros

## 2.1.1 La aplicación de los acuerdos a nivel nacional

### I. Información disponible sobre un acuerdo

Una condición previa para poder evaluar el cumplimiento, la aplicación y la eficacia de los acuerdos es la disponibilidad de información. Los propios gobiernos son responsables de organizar una corriente adecuada de información fiable y suficiente que pueda apoyar los procesos de aplicación y asimismo son responsables de controlar si se alcanzan los objetivos. A menudo, los gobiernos están obligados a informar al parlamento para rendir cuentas sobre los resultados de los esfuerzos emprendidos. Además, puede que exista un mecanismo internacional (como una secretaría o una comisión permanente) que exija informes periódicos sobre el cumplimiento.



*La insuficiencia de información básica sobre un acuerdo, y el uso y la fiabilidad de dicha información podría ser un argumento de peso para que la EFS realizara una auditoría.*

Para poder decidir qué tipo de auditoría sería más útil (auditoría de conformidad o auditoría del rendimiento), primero es necesario poder evaluar la disponibilidad de la información. Para realizar una auditoría del rendimiento, las EFS dependen sobre todo de la disponibilidad de suficiente información fiable. A menudo, la EFS no dispondrá de los conocimientos especializados sobre cómo medir la eficacia en el ámbito de la ecología.<sup>1</sup>

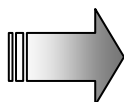
Para conseguir información de fondo sobre un acuerdo, la EFS podría recurrir a la secretaría a la cual está vinculada. La secretaría es capaz de aportar claridad acerca de la disponibilidad de información sobre el acuerdo. Por ejemplo, la Organización Marítima Internacional (IMO), que coordina varias convenciones (incluidas el *convenio Marpol* y el *Convenio de Londres*), publica un catálogo que contiene los títulos de los estudios que tiene

---

<sup>1</sup> Las *Directrices para la realización de auditorías de actividades con un enfoque ambiental* del Grupo de trabajo aborda algunos aspectos de la contratación de expertos externos por parte de las EFS.

disponibles. La IMO también publica una revista trimestral que podría ser útil (*IMO News*).

Cuando las EFS deciden llevar a cabo una auditoría conjunta o coordinada, la experiencia y los conocimientos específicos que aporta cada EFS a la auditoría pueden ser útiles. Si las EFS disponen de conocimientos específicos sobre un determinado acuerdo que pueden compartir con otros, ello podría aumentar la eficacia de la auditoría. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas holandés ha investigado el cumplimiento por parte de los Países Bajos de las obligaciones resultantes del convenio de RAMSAR sobre humedales y dos directivas decretadas por la Unión Europea sobre hábitats naturales y aves silvestres (el formato de la auditoría se incluye en el capítulo 5). Asimismo ha examinado si el Ministerio de Agricultura, Gestión de la Naturaleza y Pesca supervisó de forma adecuada la aplicación del acuerdo. El Tribunal de Cuentas holandés decidió traducir la auditoría del convenio de RAMSAR al inglés y al español, para que su plan de auditoría estuviera disponible para otras EFS interesadas en auditar el convenio de RAMSAR en sus respectivas regiones.<sup>2</sup>



## **II. Signos de incumplimiento de un acuerdo**

*Los signos reales de incumplimiento o de aplicación inadecuada pueden ser una razón para que las EFS presten atención al acuerdo.* Parece que la contribución de las EFS a la calidad de la política pública es más eficaz cuando dirigen su energía hacia cuestiones problemáticas que implican riesgos. Por consiguiente, cuando se selecciona un acuerdo a auditar es aconsejable realizar una evaluación preliminar del incumplimiento y de la mala aplicación a nivel nacional.

Un ejemplo de incumplimiento de ciertas obligaciones contenidas en un acuerdo es el caso del mecanismo de revisión de la aplicación del

---

<sup>2</sup> La página web del Grupo de trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ecológica contiene una lista de auditorías ecológicas que han realizado hasta el momento las EFS en todo el mundo: <http://www.environmental-auditing.org/>

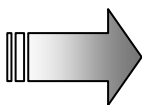


Convenio de Londres (incluido en el capítulo 3). El principio básico del régimen basado en el Convenio de Londres es que está prohibido verter residuos peligrosos en el mar, excepto en casos en que todas las demás opciones son más perjudiciales. Se aplica un sistema de lista negra y gris, según el cual está prohibido tirar productos incluidos en la lista negra, mientras que los productos de la lista gris exigen permisos especiales expedidos por una autoridad nacional designada. Los Estados han de informar sobre los permisos expedidos a la secretaría del Convenio, que tiene la misma sede que la Organización Marítima Internacional. Stokke (1998) informa que en muchos casos se pasa por alto la obligación de presentar informes nacionales sobre actividades de descarga y gestión. Por término medio, la mitad de las partes contratantes no han presentado informes. Además, la secretaría u otras partes tienen escasas oportunidades para evaluar críticamente la validez de los informes. Éste es un caso de incumplimiento que podría provocar riesgos ambientales reales debido a la ineficacia del régimen ambiental (Stokke 1998).

## 2.1.2 Características de los acuerdos

### III. Riesgos ambientales subyacentes a un acuerdo

Quizás el criterio más importante para que las EFS decidan auditar un acuerdo es la urgencia de las cuestiones ambientales. No todas las cuestiones ambientales tienen el mismo peso. Los riesgos ambientales resultantes de una aplicación inadecuada varían de un acuerdo a otro. *Por consiguiente, puede ser prioritario auditar un acuerdo ambiental con altos riesgos para el medio ambiente.*

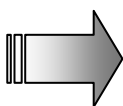


El Grupo de trabajo sobre Auditoría Ecológica eligió el ‘agua dulce’ como tema central. En todo el mundo hay problemas ambientales relacionados con la contaminación o la escasez de agua dulce, con riesgos directos para la salud y el bienestar humanos. Si todas las EFS se centraran más o menos en el mismo tema, se elaboraría un corpus de conocimiento y podría establecerse una base fructífera para la cooperación transfronteriza entre las EFS.

Buenos candidatos para auditar son las convenciones regionales relacionadas con cuestiones de gestión del agua dulce. En todas las regiones están en vigor acuerdos bilaterales y multilaterales sobre cuencas fluviales y lagos, que imponen unas obligaciones claras y rigurosas a las partes (el anexo contiene una lista).

Pero la índole exacta de los problemas ambientales también puede variar de una región a otra. Por ejemplo, entre los principales retos ambientales de África se encuentran la deforestación, la degradación del suelo y la escasez de agua (Global Environmental Outlook 2000, UNEP). Auditar el *Convenio para Combatir la Desertización* podría tener una relevancia especial para esta región (incluido en el capítulo 3).

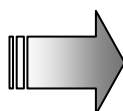
#### **IV. La obligación de acatar los acuerdos**



*Un acuerdo ambiental será idóneo para ser auditado por las EFS cuando los Estados respectivos lo han ratificado y por consiguiente están obligados a acatarlo.* Cuando los Estados han ratificado un acuerdo, las conclusiones de la auditoría pueden ser más directas. Cuando se hacen comparaciones internacionales entre los Estados que han ratificado un tratado, el punto de partida para el análisis es el mismo.

Por ejemplo, en abril de 1988, 188 Estados habían ratificado el *Convenio de Basilea* sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (incluido en el capítulo 3). Por supuesto, los Estados pueden interpretar y aplicar de manera diferente las obligaciones impuestas, pero los requisitos parten de la misma fuente. Las diferencias en la interpretación y la aplicación ofrecen oportunidades a las EFS que cooperan para identificar e informar sobre *prácticas malas, buenas y mejores*.

#### **V. Periodo de aplicación de un acuerdo**

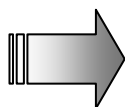


*Los acuerdos sólo pueden auditarse cuando los respectivos gobiernos han tenido la oportunidad de aplicarlos a nivel nacional y de desarrollar políticas para acatarlos.* Un acuerdo podría haber

estado en vigor durante varios años sin acción gubernamental a nivel nacional, y podrían haberse ‘olvidado’. En tal caso, una auditoría podría volver a colocar el acuerdo en la agenda.

Todos los convenios dentro del Programa de Mares Regionales de las Naciones Unidas han estado suficientemente tiempo en vigor para que las EFS los verifiquen. De momento hay nueve convenios regionales dentro del Programa de Mares Regionales que cubren el mar Negro (1994), la región del gran Caribe (1986), las zonas costeras de África Oriental (1996), el golfo Pérsico (1979), el Mediterráneo (1978), el mar Rojo y el golfo de Adén (1985), el Pacífico Sur (1990), El Pacífico Sureste (1986), y la costa atlántica del África Occidental y Central (1984). Algunos de estos convenios regionales han entrado en vigor hace poco, mientras que otros están vigentes desde hace más tiempo.

#### **VI. El rigor de un acuerdo**



*Cuando un acuerdo impone a los Estados unas obligaciones claras y rigurosas que pueden ser fácilmente reconocidas como cuestiones de conformidad, las EFS pueden obtener claras normas de auditoría a partir del propio acuerdo.* Al igual que con la Obligación de Acatar (criterio IV), esto garantiza que la comparación entre países es posible y que se pueden formular claramente conclusiones de auditoría.

Por ejemplo, el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Ocasionada por los Buques (MARPOL 73/78) impone normas estructurales y de equipo para los buques que han de eliminar o reducir las fuentes de vertidos sucios (incluidas en el capítulo 3 y 5). Marpol 73/78 intenta reducir la contaminación ocasionada por los buques regulando las operaciones a bordo. Esto exige que los buques tengan el equipo necesario para mantener a bordo los residuos de petróleo hasta que puedan descargarlos en las instalaciones de recepción de los puertos. Las partes firmantes del Convenio están obligadas a proporcionar instalaciones adecuadas para la recepción de residuos y mezclas oleaginosas en las terminales

de carga, puertos de reparación y otros puertos frecuentados por barcos que tienen que descargar residuos oleaginosos.

### 2.1.3 El interés actual y el momento oportuno de los informes de auditoría

El interés actual de los informes de auditoría depende de muchos factores. Un debate parlamentario o una comisión de encuesta sobre un determinado tema puede dirigir mucha atención hacia un acuerdo relacionado con dicho tema. O incluso un desastre importante puede llamar la atención sobre un determinado acuerdo (aunque, por supuesto, tal suceso no pueda anticiparse). Las importantes cumbres internacionales que en ocasiones se planifican con algunos años de antelación pueden anticiparse y pueden ser un factor importante a tener en cuenta cuando se selecciona un acuerdo para auditar.

#### VII. Acontecimientos futuros importantes

Por ejemplo, en junio de 1992 en Rio de Janeiro, Brasil, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), más conocida como la Cumbre de la Tierra. En esta reunión participaron 172 naciones, 108 jefes de Estado, 1.400 organizaciones no gubernamentales (ONG), y cerca de 8.000 periodistas de todo el mundo. Por supuesto, la atención de los gobiernos y de la prensa se centraba en las cuestiones que se abordaban en la Cumbre.

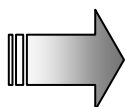
Pero, tal como dijo el Secretario General de la UNCED, Maurice F. Strong, en su discurso de apertura:

*La Cumbre de la Tierra no es un fin en sí misma sino un nuevo comienzo. Las medidas que acordarán ustedes aquí serán tan sólo un primer paso en un nuevo camino hacia nuestro futuro común. Por consiguiente, los resultados de esta conferencia dependerán en última instancia de la credibilidad y de la eficacia de su seguimiento...*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> M. F. Strong, secretario general de la UNCED, declaración inaugural de la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, 3 de junio de 1992.

Las EFS podrían encargarse de evaluar la idoneidad del seguimiento que dieron los países participantes a la conferencia, lo cual sería especialmente relevante en el año 2001, porque la próxima Cumbre de la Tierra tendrá lugar en el 2002: la conferencia Rio+10. Sin duda, la atención de los medios de comunicación y de los gobiernos volverá a centrarse en las cuestiones que se debatirán en la Cumbre.



*Las EFS pueden aumentar la eficacia de sus auditorías de los acuerdos colocándolas en el contexto de importantes sucesos futuros como la Cumbre de la Tierra Rio+10.*

Los documentos que surgieron a raíz de la primera Cumbre de la Tierra fueron:

- La Declaración de Rio sobre Medio ambiente y Desarrollo Sostenible
- La Agenda 21
- La Declaración sobre Principios Forestales
- El Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC)
- El Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CBD)

El UNFCCC y el CBD se incluyen en el capítulo 3 del presente folleto. La Agenda 21 se describe brevemente en el siguiente recuadro.

*UNCED: Agenda 21*

La Agenda 21 contiene un anteproyecto mundial para el desarrollo sostenible. En la Agenda 21 se abordan muchos temas, entre ellos, en el capítulo 18, el tema del Grupo de trabajo de la INTOSAI sobre

Auditoría Ecológica, 'agua dulce'. Se describen principios, objetivos e instrumentos de la gestión del agua dulce. Más recomendaciones para apoyar la aplicación del capítulo 18 fueron tomadas por la Comisión sobre Desarrollo Sostenible en su segunda (1994) y sexta (1998) sesión y por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su decimonovena Sesión Especial para revisar la aplicación de la Agenda 21 (1997). La aplicación nacional podría ser auditada por las EFS, sin olvidar que la comparación internacional puede resultar difícil debido al carácter no vinculante y recomendativo del texto. La Agenda 21 no contiene obligaciones claras y rigurosas para los Estados.

No sólo las grandes conferencias internacionales crean oportunidades para las EFS para aumentar la eficacia de sus auditorías sobre los acuerdos internacionales. Todos los acuerdos son debatidos periódicamente en las Conferencias de Partes (COP). En Internet se publican calendarios de acontecimientos futuros, planificados con un año de antelación (véase el siguiente capítulo para obtener direcciones de sitios web).

## 3 **Importantes acuerdos ambientales internacionales**

### 3.1 **Introducción**

En el presente capítulo se describen brevemente algunos importantes acuerdos ambientales internacionales. Se decidió incluir estos acuerdos en el presente folleto debido a su importancia mundial y a su peso en relación con las principales cuestiones de protección ambiental mundiales.

El anuario de la Cooperación Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Fridtjof Nansen Institute fue la principal fuente.<sup>4</sup> Este libro, que se actualiza cada año, es muy útil para las EFS que necesitan más información sobre acuerdos ambientales multilaterales nacionales e internacionales. Contiene información detallada sobre acuerdos acerca de reglas y normas precisas, procedimientos de control y aplicación, organismos de toma de decisiones, etc.

### 3.2 **Nueve acuerdos mundiales**

#### **1) Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (Convenio de Basilea 1989)**

*Objetivos:*

Controlar y reducir los movimientos transfronterizos de desechos incluidos en el Convenio a un mínimo que sea consecuente con su gestión ambientalmente racional.

---

<sup>4</sup> <http://www.ext.grida.no/ggvnet>

Minimizar los desechos peligrosos generados, garantizando su gestión ambientalmente racional, incluidas las operaciones de eliminación y recuperación, lo más cerca posible de la fuente de generación.

Ayudar a los países en vías de desarrollo con economías en transición a seguir una gestión ambientalmente racional de los desechos peligrosos y de otros desechos que generan.

El Convenio entró en vigor el 5 de mayo de 1992. En junio de 1999, 127 partes habían ratificado el Convenio.

Secretaría:

Secretaría de Convenio de Basilea (SBC)

Internacional Environment House

11-13 chemin des Anémones, Building D,

CH-1219 Châtelain, Suiza

Teléfono: +41-22-9178218

Fax: +41-22-7973454

<http://www.unep.ch/basel>

## **2) Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (Convenio de Londres 1972)**

*Objetivos:*

Prevenir la descarga indiscriminada en el mar de desechos que puedan crear peligro para la salud de los seres humanos, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento, o entorpecer otros usos legítimos del mar. El principio fundamental del Convenio es la prohibición de descargar determinados desechos (lista negra), la exigencia de un permiso específico para descargar otros (lista gris), y la exigencia de un permiso general para el resto.

El Convenio entró en vigor el 30 de agosto de 1975. En abril de 1999 había 77 partes en el Convenio. El Protocolo de 1996 al Convenio,



que contiene disposiciones adicionales para eliminar la contaminación, aún no ha entrado en vigor.

Secretaría:

Organización Marítima Internacional (IMO)

4 Albert Embankment

London SE1 7SR, Gran Bretaña

Teléfono: +44-171-7357611

Fax: +44-171-5873210

<http://www.imo.org>

### **3) Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación ocasionada por Buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78)**

*Objetivos:*

Eliminar la contaminación del mar a causa del petróleo, los productos químicos y otras sustancias dañinas que pueden descargarse en el transcurso de operaciones.

Minimizar la cantidad de petróleo que pueda ser liberada accidentalmente en colisiones o por buques varados, incluidas también las plataformas fijas o flotantes.

Mejorar más la prevención y el control de la contaminación marina ocasionada por buques, especialmente por petroleros.

El Convenio entró en vigor el 2 de octubre de 1983. En 1999, 106 países habían firmado el Convenio (el 94% del tonelaje mundial). El alcance geográfico del Convenio cubre todos los mares del mundo. El Ártico, el Mediterráneo, el Báltico, el mar Rojo y el mar Negro, el golfo de Adén y el golfo Pérsico son zonas especiales en las cuales la descarga de petróleo está virtualmente prohibida, y el Gran Caribe y el mar del Norte son zonas especiales sujetas a unos requisitos más rigurosos que rigen el vertido en el mar de basuras generadas por los buques.

Secretaría:

Organización Marítima Internacional (IMO)

4 Albert Embankment  
London SE1 7SR, Gran Bretaña  
Teléfono: +44-171-7357611  
Fax: +44-171-5873210  
<http://www.imo.org>

#### **4) Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar, 1971)**

*Objetivos:*

La conservación y el uso racional de los humedales a través de la acción nacional y la cooperación internacional como medio para alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo.

El Convenio de Ramsar entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. En abril de 1999, 114 partes habían firmado el Convenio.

Secretaría:  
Oficina del Convenio de Ramsar  
Rue Mauverney 28  
CH-1196 Gland, Suiza  
Teléfono: +41-22-9990170  
Fax: +41-22-9990169  
<http://www.ramsar.org>

#### **5) Convenio para Combatir la Desertización (CCD, 1994)**

*Objetivo:*

Combatir la desertización y mitigar los efectos de la sequía en países que sufren fuertes sequías y/o desertización, sobre todo en África, por medio de acciones eficaces a todos los niveles, apoyadas por la cooperación internacional y los acuerdos de partenariado, en el marco de un enfoque integrado que sea consecuente con la Agenda 21, con la perspectiva de contribuir a lograr el desarrollo sostenible en las zonas afectadas.

El convenio entró en vigor el 26 de diciembre de 1996. En 1999, 151 países habían firmado el Convenio. El Convenio se divide en dos partes: una parte para los países afectados y otra para los países desarrollados, cada una de ellas con medidas específicas a tomar. Contiene cuatro anexos de aplicación regional, para África, Asia, América Latina y el Caribe, y el norte del Mediterráneo. El anexo africano es el más detallado.

Secretaría:

Secretaría del Convenio para Combatir la Desertización

Haus Carstanjen

Marthin-Luther-King-Straße 8

D-53175 Bonn

Alemania

Teléfono: 49-228-8152800

Fax: 49-228-8152899

<http://www.unccd.de>

## **6) Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD, 1992)**

*Objetivos:*

Garantizar la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes; y promover un reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos, incluido el acceso apropiado a los recursos genéticos y la transferencia apropiada de las tecnologías relevantes (teniendo en cuenta todos los derechos sobre estos recursos y a las tecnologías) y financiación apropiada

El Convenio sobre la Diversidad Biológica entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. En mayo de 1999, 175 países habían firmado el Convenio.

Secretaría:

Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica

World Trade Centre

393 rue St Jacques, office 300

Montreal, Quebec H2Y 1N9

Canadá

Teléfono: +1-514-2882220

Fax: +1-514-2886588

<http://www.biodiv.org>

## **7) Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC)**

### *Objetivos:*

Estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten de forma natural al cambio climático. Garantizar que la producción de alimentos no se vea amenazada. Y permitir que el desarrollo económico prosiga de una manera sostenible.

El UNFCCC entró en vigor en 1994. En 1999, 178 partes habían ratificado el convenio. En 1997, 160 países llegaron a un acuerdo sobre el protocolo de Kioto al UNFCCC, aunque por ahora aún no ha entrado en vigor. El Protocolo de Kioto contiene compromisos para limitar y reducir las emisiones individuales que cubren los seis principales gases de efecto invernadero.

Secretaría de Cambio Climático (UNFCCC)

Haus Carstanjen

Martin-Luther-King-Strasse 8

D-53175 Bonn

Alemania

Teléfono: +49-228-8151000

Fax: + 49-228-8151999

<http://www.unfccc.int>

## **8) Convenio sobre el Tráfico Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, 1973)**

Objetivos:

Garantizar, por medio de la cooperación internacional, que el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres no amenace la supervivencia en libertad de las especies implicadas. Proteger determinadas especies amenazadas contra la sobreexplotación por medio de un sistema de permisos de importación-exportación emitidos por una autoridad gestora bajo el control de una autoridad científica.

El CITES entró en vigor el 1 de julio de 1975. En mayo de 1999, 145 países habían firmado el Convenio.

Secretaría:

Secretaría de UNEP/CITES

15 chemin des Anémones, CP 456

CH-1219 Châtelaine, Ginebra, Suiza

Teléfono: +41-22-91781-39/40

Fax: +41-22-7973417

<http://www.cites.org/>

## **9) Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), incluido el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987)**

*Objetivos del Convenio de Viena:*

Proteger la salud de los seres humanos y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifican o pueden modificar la capa de ozono.

Adoptar medidas adecuadas para controlar las actividades humanas de las cuales se ha demostrado que tienen efectos adversos sobre la capa de ozono.

Cooperar en la investigación científica y la observación sistemática. Intercambiar información en el ámbito jurídico, científico y técnico.

*Objetivos del Protocolo de Montreal:*

Proteger la capa de ozono tomando medidas para la eliminación total de las emisiones globales de sustancias que agotan la capa de ozono (ODS) sobre la base de desarrollos en los conocimientos científicos, teniendo en cuenta consideraciones técnicas y económicas y las necesidades de países en vías de desarrollo.

El Convenio de Viena entró en vigor el 22 de septiembre de 1988. El Protocolo de Montreal entró en vigor el 1 de enero de 1989. En junio de 1999, 169 partes habían firmado el Convenio de Viena y 168 el Protocolo de Montreal.

Secretaría:

UNEP, Secretaría del Ozono

PO Box 30552

Nairobi, Kenia

Teléfono: +254-2-621234/623851

Fax: +254-2-623913/521930

<http://www.unep.org/ozone>

## 4 **Cómo aplicar la ‘línea de razonamiento’**

### 4.1 **Introducción**

A la hora de elegir temas para la auditoría, las EFS tienen que establecer prioridades. Cuando las EFS deciden iniciar la auditoría de un acuerdo ambiental internacional, siguen abiertas muchas opciones. En el capítulo 2 del presente folleto hemos presentado algunos argumentos que puede tener en cuenta una EFS a la hora de decidir qué acuerdo ambiental auditará.

### 4.2 **Siete criterios y nueve acuerdos**

El criterio en el capítulo 2, *información disponible sobre un acuerdo*, se concentra en la idoneidad de la corriente de información organizada por el gobierno para apoyar la aplicación de la política y controlar si se alcanzan los objetivos. La disponibilidad y el uso de una información inadecuada implican riesgos para la aplicación y el cumplimiento de un acuerdo. Por consiguiente, la disponibilidad de información es un factor importante a la hora de determinar qué *tipo* de auditoría puede llevarse a cabo. Una auditoría del rendimiento completa, que incluya evaluación de la eficacia del régimen de política, implica una gran necesidad de información de buena calidad, mientras que una auditoría que evalúa el cumplimiento básico de un acuerdo puede iniciarse con mayor facilidad.

El criterio II, signos de incumplimiento de un acuerdo y el criterio III, riesgos ambientales subyacentes a un acuerdo, hacen referencia a la urgencia de los acuerdos ambientales. Los acuerdos con una elevada urgencia pueden tener prioridad para ser verificados por parte de las EFS.

Los criterios IV, V, y VI tienen que ver con la ‘auditabilidad’ de los acuerdos. Los acuerdos que los Estados *están obligados a acatar* (ratificados), que *incluyen obligaciones rigurosas*, y que han estado *en vigor* durante varios años, son los más adecuados para ser auditados por las EFS.

El criterio VII hace referencia al *contexto en que serán recibidos los resultados de la auditoría*. Colocar una auditoría en el contexto de acontecimientos internacionales importantes, como una cumbre mundial, puede hacer que su mensaje sea más destacado para los responsables de política. Por ejemplo, se puede anticipar a la ‘Conferencia Rio+10’ en 2002.

En la tabla 1, los nueve acuerdos que hemos descrito brevemente en el capítulo 3 se comparan con los siete criterios de la línea de razonamiento, que se aplican a los acuerdos desde un punto de vista mundial. Pero, por supuesto, el primer y segundo criterio, *información disponible sobre un acuerdo y cumplimiento de un acuerdo*, habrán de ser examinados a nivel nacional. También el criterio *riesgos ambientales subyacentes a un acuerdo*, aunque se incluye en la tabla 1, necesita ser examinado a nivel regional o incluso nacional. Por ejemplo, la contaminación del agua dulce es una cuestión ambiental de gran urgencia en todo el mundo, pero su carácter, sus causas y consecuencias exactas difieren bastante de una región a otra.

Por supuesto, la línea de razonamiento no puede aplicarse estadísticamente. No hay que olvidar que los argumentos están entrelazados y pueden acabar siendo contradictorios. Cuando las EFS deciden cooperar, pueden sopesar cada argumento en el contexto de los debates que mantienen entre ellas, antes de pasar a la cooperación propiamente dicha.



Tabla 1

§	Acuerdo ambiental internacional	I. Información disponible	II. Incumplimiento	III. Riesgos ambientales	IV. Obligación de acatar	V. Periodo de aplicación	VI. Rigor	VII. Futuros acontecimientos
1.	Convenio de Basilea: desechos peligrosos	A evaluar a nivel nacional	A evaluar a nivel nacional	+	Ratificado por 127 estados	Desde 1992	Riguroso	Conferencia de Partes: mayo de 2002 (Ginebra) (cada 2 años)
2.	Convenio de Londres: contaminación marina	ídem	ídem	+	Ratificado por 77 estados	Desde 1975	Riguroso	Asamblea de la IMO: noviembre de 2001 (cada 2 años)
3.	MARPOL 73/78: contaminación marina	ídem	ídem	+	Ratificado por 106 estados	Desde 1983 Reciente anexo desde 1998	Riguroso	Asamblea de la IMO: noviembre de 2001 (cada 2 años)
4.	Convenio de Ramsar: humedales	ídem	ídem	+	Ratificado por 114 estados	Desde 1975	Bastante riguroso	Conferencia de Partes: noviembre de 2002 en España
5.	Convenio sobre desertización	ídem	ídem	+	Ratificado por 151 estados	Desde 1996	Bastante riguroso	Conferencia de Partes: diciembre de 2000 en Bonn (cada año)
6.	Convenio sobre biodiversidad	ídem	ídem	+	Ratificado por 175 estados	Desde 1993	Bastante riguroso	Conferencia de Partes: mayo de 2000 (cada dos años)
7.	UNFCCC: cambio climático	ídem	ídem	+	Ratificado por 178 estados	Desde 1994	Bastante Riguroso	Conferencia de Partes: noviembre de 2001 en Marruecos
8.	CITES: especies amenazadas	ídem	ídem	+	Ratificado por 145 estados	Desde 1975	Riguroso	Conferencia de Partes: abril de 2000 (cada dos años)
9.	Convenio de Viena/Prot. de Montreal	ídem	ídem	+	Ratificado por 169 y 168 estados	Desde 1988	Riguroso	Reunión de Partes: diciembre de 2000 en Burkina Faso

### 4.3 Conclusión

La principal conclusión que puede sacarse de la tabla 1 es que todos los acuerdos que se incluyen son posibles puntos de partida para que las EFS realicen auditorías. Desde un punto de vista mundial no se observan barreras que impidan que las EFS inicien auditorías centradas en uno o varios de estos acuerdos. Pero, por supuesto, hay dos criterios principales de la línea de razonamiento que no están representados en ese punto de vista mundial. Evaluar la *disponibilidad de información* a nivel nacional y el *estado de (in)cumplimiento* de las administraciones nacionales es un paso inevitable para tomar una decisión de gran alcance. Las EFS tienen que analizar a fondo estos dos criterios a nivel nacional para tomar una decisión racional sobre qué acuerdos tienen prioridad en su región en un determinado momento.

## 5 Ejemplos de auditorías de acuerdos

### 5.1 Introducción

Los siguientes apartados contienen ejemplos de auditorías de los siguientes acuerdos ambientales:

- Convenio OSPAR (EFS de Noruega)
- Convenio CITES, Convenio de RAMSAR, El Protocolo de Montreal, UNFCCC (EFS de Nueva Zelanda)
- Convenio de RAMSAR (EFS de los Países Bajos)
- Convenio sobre Diversidad Biológica (EFS de Canadá)
- Convenio MARPOL (EFS de los Países Bajos)

Este capítulo se concentra en las características básicas de las auditorías antes mencionadas por parte de diferentes EFS: tipo de auditoría, tema exacto de la auditoría, objetivos, preguntas y criterios de la auditoría, actividades de la auditoría, y producto.

### 5.2 Auditoría del Convenio OSPAR (EFS de Noruega)

*Nombre de la auditoría:* Aplicación noruega del Convenio OSPAR en materia de industria, aguas residuales y agricultura.

*Tipo de auditoría:* Auditoría concurrente del rendimiento en Noruega, Dinamarca e Islandia. Previamente se firmó un acuerdo entre las EFS participantes, basado en los principios fijados en el folleto “Cómo pueden cooperar las EFS en la auditoría de acuerdos ambientales internacionales”. Este formato describe el enfoque de auditoría noruego.

*Acuerdo a auditar:* La auditoría se concentra en el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Noreste (Convenio OSPAR), París, 1992. El Convenio OSPAR se compone

de objetivos ambientales y una serie de directrices generales para la aplicación de programas y medidas. Las administraciones de los gobiernos nacionales tienen bastante libertad a la hora de interpretar el Convenio y de adaptar los medios y medidas en un contexto nacional.

El Convenio OSPAR coopera estrechamente con las Conferencias del Mar del Norte. Las medidas tomadas y los esfuerzos emprendidos por las autoridades nacionales aspiran a alcanzar los Objetivos de las Declaraciones del Mar del Norte así como del Convenio OSPAR. Por consiguiente, la aplicación nacional del Convenio OSPAR se ha considerado en asociación con las Declaraciones de las Conferencias del Mar del Norte.

*Tema:* El Convenio OSPAR fue seleccionado debido a la importancia de la prevención de la contaminación en el mar y las aguas internas (alto riesgo ambiental). La auditoría se concentra en secciones particulares del Convenio OSPAR, concretamente las relacionadas con la contaminación producida por fuentes terrestres en particular en la agricultura, la industria y aguas residuales (enriquecimiento de nutrientes y residuos tóxicos).

*Objetivo:* Valorar si las autoridades nacionales competentes han tomado las medidas adecuadas para acatar las secciones relevantes del Convenio OSPAR. El informe de auditoría se envía al Storting (el parlamento noruego). Otro objetivo era obtener experiencia realizando una auditoría basada en los principios establecidos en el folleto de INTOISAI sobre cómo las EFS pueden cooperar en la auditoría de acuerdos ambientales internacionales. Las EFS de Dinamarca, Islandia y Noruega han evaluado la cooperación. El informe de evaluación estará disponible en la página principal del grupo de trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ecológica.

*Preguntas y criterios de la auditoría:*

Las preguntas formuladas en la auditoría del rendimiento noruega de la aplicación del Convenio OSPAR son:

*1. Sistemas administrativos:* ¿En qué medida disponen las autoridades administrativas de medios accesibles para acatar las secciones relevantes del Convenio OSPAR?

Para responder a esta pregunta se prestó atención a:

- Las responsabilidades de las diferentes autoridades
- El establecimiento de un sistema de inspecciones para evaluar el cumplimiento de las autorizaciones y regulaciones
- ¿Qué tipo de sanciones tienen a su disposición las autoridades competentes?
- Establecimiento de un sistema de informes que garantice una gestión y un control superiores

*2. Práctica administrativa:*

- ¿Qué seguimiento hacen las autoridades competentes del Convenio OSPAR en materia de industria, aguas residuales y agricultura?
- ¿Qué objetivos se han establecido para realizar la intención del Convenio OSPAR?
- ¿Las acciones y los medios elegidos son suficientes para acatar el convenio?
- ¿En qué medida se llevan realmente a cabo inspecciones y sanciones?
- ¿Las autoridades responsables tienen suficiente gestión y control sobre el seguimiento que se da al convenio?

Según los términos del Convenio OSPAR, las partes contratantes darán todos los pasos posibles para evitar la contaminación y eliminarla, y tomarán las medidas necesarias para proteger las zonas marítimas. “El principio de precaución” y “el principio de quien contamina paga” se aplicarán cuando se adopten programas y medidas. Además, se definirá la aplicación de “mejores técnicas disponibles” y “mejor práctica ambiental”. La auditoría se concentra especialmente en la prevención y eliminación de la contaminación de las fuentes terrestres. El Convenio dicta que los vertidos de fuente puntual en la zona marítima dependerán estrictamente de la autorización o regulación de las autoridades competentes. Para evaluar el cumplimiento, también se establecerá un sistema de control y de inspecciones regulares.

*Actividades de auditoría:* La auditoría se inició con un análisis de documentos de las secciones relevantes del Convenio OSPAR y de las leyes, normativas, regulaciones y documentos de política nacionales relevantes. En base a estos documentos se definieron los

criterios de la auditoría. Los informes de evaluación de la administración eran esenciales para evaluar si se habían alcanzado los objetivos.

Se realizaron entrevistas formales exhaustivas con representantes de las autoridades centrales (Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura y la Autoridad Noruega de Control de la Contaminación).

Se utilizaron tres cuestionarios. El primer cuestionario fue contestado por el Ministerio de Medio Ambiente y se llevó a cabo para evaluar cómo aplicaban las autoridades noruegas los medios y medidas, y para describir las responsabilidades de las diferentes entidades públicas. Los representantes públicos regionales contestaron al segundo cuestionario. Un objetivo central de este cuestionario era recoger datos que ofrecieran respuestas sobre todo a preguntas relacionadas con el control por parte de las autoridades competentes de las normas de emisión y las sanciones llevadas a cabo en los tres sectores. Las autoridades locales contestaron al tercer cuestionario. El principal foco de atención era el sector de las aguas residuales y en cierta medida el sector agrícola.

*Producto:* Un informe al parlamento, compuesto de preguntas, criterios, resultados y conclusiones de la auditoría.

### **5.3 Auditoría de cuatro acuerdos (EFS de Nueva Zelanda)**

*Nombre de la auditoría:* Acuerdos Ambientales Multilaterales.

*Tipo de auditoría:* Auditoría del rendimiento.

*Acuerdos a auditar:* El Convenio sobre el Tráfico Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), el Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional (RAMSAR), el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, y el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC).

*Objetivo:* Informar al parlamento de si los recursos se han aplicado eficaz y efectivamente, y de una manera consecuente con la política gubernamental.

*Tema:* Cumplimiento y aplicación de los acuerdos ambientales. Los acuerdos específicos se eligieron a fin de obtener una selección de acuerdos más antiguos y más recientes, así como para analizar una amplia gama de departamentos de la administración central, y actividades regionales y locales.

*Preguntas y criterios de la auditoría:*

- ¿Se notificó y se consultó al parlamento y a los grupos interesados en la fase de negociación de los acuerdos?
- ¿Se prepararon declaraciones de impacto para los nuevos acuerdos propuestos que cubrieran: las razones para participar en el acuerdo, las ventajas e inconvenientes de participar, las obligaciones impuestas, los efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, los costes del cumplimiento, las medidas a adoptar, estipulación para retirarse de los acuerdos, informes que fijaran una consulta con los interesados?
- ¿Los términos originales de los acuerdos se utilizaron en la nueva legislación o en enmiendas a la legislación existente a fin de aplicar los acuerdos?
- ¿Se asignaron tareas y responsabilidades, adecuadamente documentadas y comprendidas, a las agencias responsables?  
¿Existen lagunas entre las tareas y las responsabilidades de las agencias?
- ¿Se asignaron recursos, empoderando el poder legislativo y/o la dirección de gabinete a cumplir las obligaciones de los acuerdos conforme a la asignación de tareas y responsabilidades?
- ¿Cumple Nueva Zelanda las obligaciones del Acuerdo?  
(Ejemplos de muestra)
  - ¿Ha designado Nueva Zelanda por lo menos un humedal de importancia internacional? (Convenio Ramsar)
  - ¿Ha adoptado Nueva Zelanda políticas nacionales para mitigar el cambio climático limitando los gases de efecto invernadero antropogénicos (inducidos por el ser humano) y los sumideros (UNFCCC)?
  - ¿Ha tomado Nueva Zelanda las medidas adecuadas para que se respete el convenio y para prohibir el tráfico de especímenes que viole el Convenio (CITES)?

- ¿Ha introducido Nueva Zelanda medidas de control para reducir inicialmente el consumo de clorofluorocarbonos (Protocolo de Montreal)?
- ¿Es adecuada la planificación, la elaboración de presupuesto, el compromiso operacional, y el control y presentación de informes al parlamento sobre el cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones?
- ¿Las obligaciones de los acuerdos se están cumpliendo, controlando e informando, y en su caso, se están amalgamando en un único informe compuesto, cuando hay varias agencias responsables?
- ¿Se han considerado expresamente y se han comunicado al parlamento las deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones?
- ¿Se han acumulado los beneficios y costes usados para justificar la ratificación, o se han comunicado al parlamento las desviaciones?

*Actividades de la auditoría:*

Cada acuerdo será examinado para determinar las obligaciones de Nueva Zelanda y se comparará con informes sobre su cumplimiento. Se entrevistará al personal de agencias clave y se examinarán archivos y otros documentos para determinar los procesos previos a la firma, los acuerdos de aplicación y los informes al parlamento. El cumplimiento de las obligaciones se determinará examinando los documentos que informan sobre el rendimiento. Las tareas y responsabilidades de las agencias se examinarán a través de una combinación de entrevistas, examen de la legislación, documentos de rendición de cuentas de la propia agencia y presupuestos.

*Producto:* Un informe al parlamento que cubra:

- La fuerza y la integridad de los procesos de negociación y aceptación de los acuerdos ambientales. En particular se describirán las consultas previas a la firma con los grupos interesados, las razones, ventajas y desventajas, obligaciones, impactos y costes, y los medios para ratificar los acuerdos.
- El cumplimiento de las obligaciones de los acuerdos.
- La idoneidad de la información facilitada al parlamento.



- Lecciones para futuros acuerdos ambientales multilaterales.

## 5.4 Auditoría del Convenio de RAMSAR (EFS de los Países Bajos)

*Nombre de la auditoría:* Cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre humedales

*Tipo de auditoría:* Auditoría de conformidad

*Acuerdo a auditar:* El Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convenio de RAMSAR, 1971). También la Directiva de la Unión Europea relativa a las Aves Silvestres (1981) y la Directiva relativa a los Hábitats Naturales (1994) son directamente relevantes para esta auditoría.

*Tema:* El objeto del Convenio de RAMSAR es proteger la función ecológica de los humedales a través de un uso juicioso de sus otras funciones (económica, recreativa, cultural). La auditoría evalúa si el Convenio se ha aplicado adecuadamente a nivel nacional y si se han tomado las medidas oportunas para cumplir las obligaciones relativas al conocimiento, la conservación, la gestión y el uso de los humedales.

*Objetivo:* Formar una opinión sobre el cumplimiento por parte de los Países Bajos del Convenio de RAMSAR y contribuir a la eficacia de la aplicación del Convenio haciendo recomendaciones al ministro responsable.

*Pregunta y criterios de la auditoría:*

- ¿La formulación y la elaboración de políticas se ajustan al Convenio de RAMSAR?
- ¿Han aumentado los conocimientos sobre los humedales?
- ¿La conservación, la gestión y el uso de humedales se ajustan al convenio?
- ¿Cómo se designan los humedales para el Convenio de RAMSAR?
- ¿De qué forma concuerda o se diferencia esto de la designación de humedales para la directiva de Hábitats Naturales y/o la directiva sobre Aves silvestres?

- ¿Hay diferencias significativas en la conservación, la gestión y el uso de zonas designadas y no designadas?
- ¿Tiene el ministro una idea clara de los resultados a corto y a largo plazo?

*Actividades de la auditoría:* Se realizará un análisis general de la formulación de políticas, la conservación, la gestión y el uso de los humedales y la designación de humedales para la oficina RAMSAR. Para tal fin, se han seleccionado 64 humedales, algunos de ellos también han sido designados en la Directiva de Hábitats Naturales o la Directiva de Aves Silvestres de la Unión Europea. El análisis se concentra en la disponibilidad y la evaluación de planes de gestión y/o restauración, la evaluación del uso juicioso y la disponibilidad de los informes de progreso.

Diez humedales han sido investigados detalladamente a fin de obtener una comprensión profunda de los problemas prácticos que afronta la gestión de humedales. Además, se examinaron las diferencias de estatus entre las zonas designadas y las no designadas y en los aspectos prácticos de la gestión y la restauración.

*Producto:* Un informe al parlamento. El informe se ha traducido al inglés y al español.

## **5.5 Auditoría del Convenio sobre Biodiversidad (EFS de Canadá)**

*Nombre de la auditoría:* El reloj de la biodiversidad del Canadá ha iniciado su cuenta atrás.

*Tipo de auditoría:* Auditoría ambiental de resultados

*Acuerdo a auditar:* Convenio sobre Diversidad Biológica de las Naciones Unidas

*Tema:* La biodiversidad es la variabilidad entre los organismos vivos procedentes de todas las fuentes incluyendo, entre otras, terrestres, marinas y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los cuales forman parte. Esto incluye la diversidad dentro de las especies y entre especies, y la diversidad de ecosistemas (como se define en el Convenio). La auditoría examinó los compromisos y las

obligaciones del gobierno federal para con el Convenio sobre Diversidad Biológica y la aplicación de la Estrategia de Biodiversidad de Canadá, incluyendo si se estaba facilitando a la Secretaría de las Naciones Unidas la información necesaria para aplicar plenamente la Estrategia.

*Objetivo:* Evaluar los progresos realizados por el gobierno federal a la hora de aplicar los requisitos del Convenio sobre Diversidad biológica y la Estrategia Canadiense de Biodiversidad.

*Preguntas y criterios de la auditoría:*

- ¿Ha cumplido el gobierno federal sus compromisos con respecto al Convenio sobre Diversidad Biológica, es decir, el desarrollo de la Estrategia Canadiense de Biodiversidad?
- ¿El gobierno ha consultado y ha solicitado la aportación de los principales interesados durante el desarrollo y la aplicación de la Estrategia?
- ¿Ha desarrollado el gobierno federal un plan de acción federal para aplicar la Estrategia, que incluya calendarios, recursos a asignar, resultados esperados e indicadores de rendimiento?
- ¿Ha cumplido el gobierno federal con los plazos para los resultados?
- ¿Ha fijado el gobierno federal medidas meta y calendarios para informar sobre los resultados de sus esfuerzos conforme a los requisitos y las directrices del Convenio sobre Diversidad Biológica?

*Actividades de la auditoría:* El enfoque de la auditoría consistía en revisar la documentación y realizar entrevistas a un amplio abanico de interesados, entre los cuales se hallaban funcionarios de departamentos federales y expertos procedentes de otros sectores. El actual estatus de la aplicación se comparó con las expectativas formuladas por el gobierno en sus propios documentos de planificación. A fin de obtener claridad sobre cómo los departamentos están aplicando la Estrategia Canadiense de biodiversidad, se revisó (como estudio de un caso) el plan de acción de biodiversidad de un departamento (el Ministerio de Agricultura y Agroalimentación de Canadá).

*Producto:* El capítulo 4 del Informe de 1998 del Comisario de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible a la Cámara de los Comunes federal (Parlamento).

## **5.6 Auditoría de MARPOL (EFS de los Países Bajos)**

*Nombre de la auditoría:* Auditoría coordinada sobre Contaminación Marina Ocasionada por Buques en el Mar y en los Puertos.

*Tipo de auditoría:* Auditoría de rendimiento coordinada. Las EFS que hasta ahora han participado son el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos y la Oficina nacional de Auditoría del Reino Unido. Este formato describe el enfoque de auditoría holandés.

*Acuerdo a auditar:* El Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Ocasionada por Buques (MARPOL 73/78), Londres, 1973 y 1978, es el punto de salida de la auditoría. Otros acuerdos relevantes relacionados con la cooperación de los Estados para hacer frente a la contaminación marina incluidos en la auditoría son: el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación de Hidrocarburos (OPRC), Londres, 1990, y el Acuerdo de Bonn, 1983.

*Tema:* La contaminación provocada por el petróleo, los productos químicos y la basura de los buques es la principal fuente de contaminación marina ocasionada por buques en la región (alto riesgo ambiental). En la auditoría se incluyen tanto los vertidos operacionales ilegales de estas sustancias por parte de los buques, como los incidentes involuntarios que suceden en el mar. La auditoría tiene dos aspectos. En primer lugar, las medidas tomadas para evitar la contaminación ocasionada por los buques (por ejemplo requisitos para la construcción y el equipamiento de buques y las instalaciones de recepción en los puertos). En segundo lugar, hacer frente a la contaminación de los buques (localizar la contaminación y las fuentes de contaminación, limpiar, y procesar (recuperar)). La pregunta central de la auditoría es: ¿Es eficaz y eficiente la política nacional para evitar y hacer frente a la contaminación? ¿Qué aspectos de política o aspectos ejecutivos hay que mejorar?

*Objetivo:* Hacer recomendaciones para la política nacional y el proceso de aplicación. Y describir las posibilidades para mejorar a nivel nacional.

*Preguntas y criterios de la auditoría:*

- 1) Prevención de la contaminación marina ocasionada por buques
  - ¿Existe una política nacional adecuada en materia de prevención de la contaminación ocasionada por buques?
  - ¿Se ha traducido la política nacional de forma adecuada en planes operacionales?
  - ¿Los informes de buques son de suficiente calidad?
  - ¿Se lleva a cabo el número necesario de inspecciones?
  - ¿Es eficaz la elección de buques para su inspección (basándose en un análisis de riesgos)?
  - ¿Las inspecciones realizadas tienen una calidad suficiente?
  - ¿La información que se obtiene de las inspecciones se utiliza de forma eficiente y eficaz a fin de evitar que los buques contaminen?
  - ¿La administración ha garantizado suficientemente la provisión de instalaciones de recepción adecuadas y eficaces?
  - ¿Existe una política nacional adecuada en materia de instalaciones de recepción en los puertos?
  - ¿Ha garantizado suficientemente la administración que el abuso ilegal de instalaciones de recepción portuarias sea mínimo?
  - ¿La detección de la contaminación ocasionada por buques y la localización y penalización de los infractores se llevan a cabo de forma que quepa esperar razonablemente que sirvan como medidas disuasorias contra la contaminación deliberada con petróleo?
  - ¿Se garantiza una respuesta adecuada a las deficiencias e infracciones?
  - ¿Se comparte adecuadamente la información sobre la respuesta a las deficiencias?
  - ¿Se dispone de un sistema adecuado para la evaluación de la política?
- 2) Hacer frente a la contaminación marina ocasionada por buques

- ¿Existe un plan de contingencia nacional adecuado para garantizar una respuesta apropiada a los incidentes de contaminación?
- ¿Se han realizado adecuadamente los medios para aplicar el plan de contingencia nacional?
- ¿Los planes de contingencia que existen a varios niveles son compatibles y coherentes?
- ¿Existe un plan de detección adecuado?
- ¿La información sobre lo que se ha detectado, se ha distribuido de forma que garantice una respuesta rápida y adecuada, y se utiliza esta información?
- ¿Es eficaz la detección?
- ¿Es adecuada la detección de la contaminación ocasionada por buques en los puertos?
- ¿Existen hipótesis adecuadas de primera respuesta en caso de producirse incidentes de contaminación y se utilizan estas hipótesis?
- ¿Es suficiente la respuesta a los incidentes de contaminación?
- ¿Existen instalaciones y mecanismos adecuados para seguir la pista de vertidos y de las descargas ilegales hasta los infractores?
- ¿La información sobre los contaminadores localizados se comparte de forma adecuada?
- ¿Se garantiza una respuesta administrativa y legal adecuada a los incidentes de contaminación?
- ¿La información sobre la respuesta a las deficiencias se comparte adecuadamente?
- ¿Existe un sistema de evaluación adecuado para (las distintas partes de) la política?

*Actividades de la auditoría:* la auditoría empieza con tres estudios de casos, centrados en las actividades que se llevan a cabo en caso de inspecciones de buques y vertidos de petróleo. De este modo se comprueba la amplitud del formato de la auditoría. A continuación, se entrevista al personal de las agencias responsables de la aplicación de la política, y se examinan los archivos de las agencias. Asimismo, se pide a las agencias que no entran en el mandato del Tribunal que

faciliten voluntariamente información (secciones de las autoridades locales, partes privadas como sociedades de clasificación, la Organización Marítima Internacional).

*Producto:* un informe, que incluye los resultados, las conclusiones y las recomendaciones para la mejora a la hora de evitar y hacer frente a la contaminación marina ocasionada por buques. Dado que la auditoría fue diseñada para ser realizada por varias EFS a la vez (coordinada), podría elaborarse un informe conjunto que contenga ideas para la mejora basándose en las mejores prácticas.

## 6 Fuentes

- Plan de Auditoría de la EFS de Nueva Zelanda: Acuerdos Ambientales Multilaterales (03/05/2000).
- Propuesta de Auditoría: Auditoría coordinada sobre la Contaminación Marina ocasionada por Buques (mayo de 2000)
- Propuesta de auditoría: Humedales – Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (diciembre de 1997).
- Canada's Biodiversity Clock is Ticking (El reloj de la Biodiversidad de Canadá ha iniciado su cuenta atrás) – 1998 Informe del Comisario de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Cumplimiento de los Acuerdos Internacionales sobre Humedales – Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (27 de agosto de 1998).
- Global Environmental Outlook 2000 (revisión) – Programa Ambiental de la Organización de las Naciones Unidas.
- Directrices sobre la Realización de Auditorías de Actividades con un Enfoque Ambiental (borrador de 1999) – Grupo de trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ecológica.
- Victor, David G., Raustiala, K. & Eugene B. Skolnikoff (1998) The implementation and effectiveness of international environmental commitments (La aplicación y eficacia de los compromisos ambientales internacionales). Teoría y práctica.
- Weis, E.B. & Jacobson, H.K. (ed.) (1999) Engaging Countries. Strengthening compliance with international environmental accords (Refuerzo del cumplimiento de los acuerdos ambientales internacionales). MIT press.
- Anuario de Cooperación Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1998/1999. El Fridtjof Nansen Institute / Earthscan.



## Anexo Selección de acuerdos regionales interesantes

### *Acuerdo Regional sobre Contaminación del Aire*

Convenio sobre la Contaminación del aire transfronteriza y de largo alcance (Europa y América del Norte)

### *Acuerdos Regionales sobre Medio Ambiente Marino*

Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Noreste (Convenio OSPAR, 1992)

Convenio sobre la Protección del Medio Ambiente Marino de la Zona del mar Báltico (Convenio de Helsinki, 1992)

#### *Programa de Mares Regionales UNEP*

Convenio sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación (Bucarest, 1992)

Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Ambiente Marino para la Región del Gran Caribe (Cartagena de Indias, 1983)

Convenio para la Protección, Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente Marino y las Zonas Costeras de la Región de África Oriental (Nairobi, 1985)

Convenio Regional de Kuwait para la Cooperación sobre la protección del Medio Ambiente Marino contra la Contaminación (Kuwait, 1978)

Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Ambiente Marino y la Región Costera del Mar Mediterráneo (Convenio de Barcelona, 1976)

Convenio Regional para la Conservación del Medio Ambiente del Mar Rojo y del Golfo de Adén (Jeddah, 1982)

Convenio para la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Región del Pacífico Sur (Noumea, 1986)

Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino y la Zona Costera del Pacífico Sureste (Lima, 1981)

Convenio para la Cooperación en la Protección y el Desarrollo del Medio Ambiente Marino y Costero de la Región Occidental y Central de África (Abiyán, 1985)

*Acuerdos Regionales sobre las Cuencas Fluviales y los Lagos*

África	Cuenca del río Kagera
	Cuenca del río Níger
	Cuenca del río Senegal
	Cuenca del río Volta
	Cuenca del río Zambezi
	Lago Victoria
	Nooroewer
Asia	Cuenca del río Ganges
	Cuenca del río Indus
	Cuenca del río Mekong
Europa	Cuenca del río Danubio
	Cuenca del río Elba
	Cuenca del río Mosela
	Cuenca del río Rin
	Lago de Constanza
	Lago Inari
Oriente Medio	Cuenca del Nilo
América del Norte	EE UU y Canadá
	EE UU y México
América del Sur	Cuenca del río Amazonas
	Cuenca del río de la Plata
Europa y América del Norte	Convenio sobre la protección y el uso de vías fluviales transfronterizas y lagos internacionales (Helsinki, 1992)