



STATEMENT COLOMBIA DAY 1. SECOND SUBSTANTIVE SESSION TOWARDS A GLOBAL PACT

Intervención Apertura de la Sesión

**2da Reunión Sustantiva del Grupo de Trabajo establecido por la resolución AG 72/277
18-20 de marzo de 2019
Nairobi, Kenia**

Señores Co-presidentes, Excelencias, distinguidos delegados,

Colombia agradece los esfuerzos de los Co-Presidentes en proveer elementos para guiar las discusiones en esta segunda sesión sustantiva del grupo de trabajo. Colombia confía en que esta sesión nos permitirá avanzar conjuntamente, en línea con el mandato de la resolución, en identificar los vacíos del derecho internacional ambiental e instrumentos relacionados y sus posibles soluciones.

Señores Co-Presidentes,

Para Colombia la primera sesión sustantiva del grupo de trabajo celebrada en enero de este año dejó varios aprendizajes frente al proceso y del escenario en el que nos encontramos.

Colombia quisiera empezar resaltando algunos de los elementos que, a nuestro modo de ver, deben ser tenidos en cuenta para esta segunda sesión. En primer lugar, consideramos que existe un amplio reconocimiento de los retos de coordinación del sistema y de cooperación para la implementación de los instrumentos en materia de medio ambiente. En segundo lugar, en la importancia de no ir en detrimento ni debilitar los instrumentos globales y regionales existentes ni las negociaciones en curso. En tercer lugar, para Colombia y en línea con lo manifestado por otras delegaciones, es importante tener en cuenta la necesidad de protección del medio ambiente y de certeza jurídica del sistema. En relación al tema que nos ocupa para esta segunda sesión, Colombia observa que las preguntas de los co-presidentes asumen la existencia de “vacíos o retos”. Consideramos importante, antes de responder a estas preguntas, aclarar qué entendemos como un posible vacío y si existen actualmente vacíos en el Derecho Internacional Ambiental.

Para Colombia la definición de “vacío” debe acotarse al contexto de las relaciones y el derecho internacional, y en tal medida, algunos de los vacíos o retos que encontró el Reporte del Secretario General, no deben aproximarse como vacíos como tal, sino que:



(i) son situaciones que los Estados han decidido no abordar en instrumentos internacionales en materia ambiental¹ (ii) son temas que aún están en proceso de negociación²; (iii) son temas que los Estados han decidido no entrar a negociar³⁴; (iv) son dificultades en la implementación de los acuerdos ambientales a nivel nacional; (v) son el resultado de la falta de coordinación entre instrumentos ambientales.

Colombia confía en que los resultados permitirán avanzar hacia el fortalecimiento de la implementación de los Acuerdos Multilaterales Ambientales. Colombia reconoce que la adopción de los mismos fue producto de la convergencia de voluntades y compromisos que se materializaron en un delicado balance que dotaron de legitimidad a estos instrumentos por parte de sus signatarios.

Adicionalmente, estos Acuerdos han evidenciado un proceso de fortalecimiento de su andamiaje instruccional con el fin de crear las condiciones y medios de implementación necesarios para alcanzar sus objetivos que, incluso, en la actualidad permanecen pertinentes y necesarios para hacer frente a los principales desafíos globales ambientales.

El resultado de estas negociaciones tiene que llevarnos a (i) la consolidación, actualización y posicionamiento de los principios ambientales contenidos en la Declaración de Río y los desarrollados posteriormente; (ii) el fortalecimiento de la estructura global de gobernanza ambiental particularmente a través del esclarecimiento y precisión de los mandatos, funciones de los órganos de gobierno del PNUMA y su coordinación; fortalecimiento de la interrelación del Programa con las Secretarías de los AMUMAS; y el mejoramiento de sus capacidades de ejecución, verificación y cumplimiento; (iii) mecanismos de coordinación

¹ por ejemplo, el CDB siguiendo la voluntad de los Estados no incluyó una regulación específica de áreas fuera de la jurisdicción nacional; o los Estados decidieron no incluir un enfoque top down en el Acuerdo de París, a diferencia del Protocolo de Kyoto;

² por ejemplo, en materia de cambio climático los Estados tienen el compromiso de revisar sus NDC a 2020; o en temas de protección de biodiversidad en áreas fuera de la jurisdicción nacional, ya se están negociando dos instrumentos: Biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional (BBNJ) y el proceso Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, conocimientos tradicionales y folclor (IGC);

³ por ejemplo, un régimen vinculante de responsabilidad por daño ambiental transfronterizo, la responsabilidad e indemnización por daños por el clima; o la escasez de normas o principios relativos a los daños latentes, situación problemática habida cuenta del lapso, a menudo considerable, que media entre los actos y sus consecuencias para el medio ambiente como lo confirmó el caso Gabcikovo-Nagymaros

⁴ Ver Informe Secretario General “Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente”, para. 90.



y sinergias eficientes entre las agendas de los instrumentos existentes en materia ambiental, teniendo en cuenta la multiplicidad de enfoques y objetivos.

Colombia participará constructivamente en esta sesión e invita a los demás Estados a tener en cuenta que estas discusiones deben tener como fin ulterior efectiva protección del medio ambiente.

SESIÓN DE LA TARDE – REPUESTAS PREGUNTAS 2 Y 3

Colombia observa que las preguntas anteriores asumen la existencia de “vacíos o retos”. Consideramos importante antes de responder a estas preguntas, aclarar qué entendemos como un posible vacío y si existen actualmente vacíos en el DIA.

En la primera sesión sustantiva del grupo de trabajo (14-18 de enero/2019) se evidenció que no existe consenso entre los países ni en la definición de “gap” ni tampoco en donde se encuentran. Mientras que para algunas delegaciones los vacíos están en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAS), para otros están entre los mismos. Es decir, para estas últimas delegaciones las lagunas se derivan del alcance y objetivo de los AMUMAS. Así mismo, se inició una diferenciación entre “vacío/laguna”, “discusión emergente” y “reto del sistema”.

La posición de Colombia es que el sentido de “vacío”⁵ debe acotarse al contexto de las relaciones y el derecho internacional, y en tal medida algunos de los vacíos o retos que encontró el Reporte del Secretario General, no deben aproximarse como vacíos como tal, sino que:

(i) son situaciones que los Estados han decidido no abordar en instrumentos internacionales en materia ambiental (por ejemplo, el CDB siguiendo la voluntad de los Estados no incluyó una regulación específica de áreas fuera de la jurisdicción nacional; o los Estados decidieron no incluir un enfoque top down en el Acuerdo de París, a diferencia del Protocolo de Kyoto);

⁵ Un vacío puede considerarse como “un área del derecho incompleta o regulada de forma deficiente”. Ahora bien, dicho vacío pueden ser *voluntarios* o *involuntarios*. Vale decir, hay temas que los Estados no han querido o no han podido regular y este instrumento debería enfocarse en los vacíos involuntarios, por tratarse de aquellos asuntos que los Estados sí quieren regular pero aún no han regulado pese a haberse identificado la necesidad de regular dicho tema. Esto lo diferencia de las discusiones emergentes en las cuales los Estados puede que quieran regular un tema pero aún no hay consenso sobre dicha necesidad o la necesidad de regular aún no ha surgido.



(ii) son temas que aún están en proceso de negociación (por ejemplo, en materia de cambio climático los Estados tienen el compromiso de revisar sus NDC a 2020; o en temas de protección de biodiversidad en áreas fuera de la jurisdicción nacional, ya se están negociando dos instrumentos: Biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional (BBNJ) y el proceso Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, conocimientos tradicionales y folclor (IGC);

(iii) son temas que los Estados han decidido no entrar a negociar (por ejemplo, un régimen vinculante de responsabilidad por daño ambiental transfronterizo, la responsabilidad e indemnización por daños por el clima; o la escasez de normas o principios relativos a los daños latentes, situación problemática habida cuenta del lapso, a menudo considerable, que media entre los actos y sus consecuencias para el medio ambiente como lo confirmó el caso Gabčíkovo-Nagymaros⁶);

(iv) son dificultades en la implementación de los acuerdos ambientales a nivel nacional;

(iv) son el resultado de la falta de coordinación entre instrumentos ambientales.

(v) Tampoco podría considerarse como vacío aquellos asuntos que puedan ser resueltos mediante la aplicación de los Art. 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ya que ésta establece normas generales sobre la interpretación de los tratados y fija unas fuentes y métodos de interpretación para proceder en caso de que haya vacíos, contradicciones o términos ambiguos en los mismos.

Colombia responderá a las preguntas formuladas bajo este entendimiento y con el alcance explicado.

En cuanto a las preguntas:

1. **¿Qué opciones pueden considerarse para enfrentar posibles vacíos o retos relacionados con principios de derecho ambiental internacional mencionados por las delegaciones, sin duplicar ni subestimar el derecho existente o esfuerzos/procesos en desarrollo? ¿Cuál sería el objetivo de estas opciones? ¿Qué metodología debería utilizarse para desarrollar estas opciones?**

⁶ Ver Informe Secretario General “Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente”, para. 90.



Es importante resaltar que la protección del medio ambiente a escala global, regional, nacional y local requiere fortalecimiento, y que los esfuerzos multilaterales que los países desplieguen en este sentido deben obtener apoyo considerando la urgencia de la acción y la cantidad y complejidad de los retos globales en materia de medio ambiente. Cualquier opción que se ponga en consideración implicaría necesariamente la renovación del compromiso político de los países desde una visión de integralidad, progresividad y efectividad, que tenga en cuenta logros alcanzados en las últimas cinco décadas y, los retos identificados.

Colombia está abierta a evaluar distintas opciones que permitan abordar los puntos de preocupación. Nuestra Delegación observa, a partir de las discusiones que se adelantaron en la sesión anterior del grupo de trabajo en enero de este año, que una de las propuestas para solucionar estas preocupaciones que puede encontrar mayor apoyo podría ser la de un instrumento de derecho blando, como, por ejemplo, una guía o una declaración comentada. Consideramos que un instrumento que guíe a los Estados en la aplicación de principios de derecho ambiental internacional sería de gran utilidad. Particularmente, una visión práctica de los principios podría promover su aplicación tanto de manera autónoma, como en el contexto de la aplicación de tratados ambientales o de tratados relativos a otras materias con cláusulas con contenido medioambiental. También visibilizaría su relevancia en el marco de negociaciones internacionales actuales y futuras, y en el marco de la solución de controversias internacionales. Esta guía podría aclarar también lo relativo a la posible obligatoriedad de los principios por estar consagrados en un tratado internacional o por considerarse costumbre internacional. Igualmente, si algunos de los llamados principios contienen como tal *reglas* aplicables a situaciones concretas o si su rol dentro del derecho ambiental internacional es el de verdaderos *principios*, esto es, una formulación de carácter general que orienta el análisis interpretativo de obligaciones o que orienta la evaluación de cierto tipo de medidas o decisiones.

Colombia, en sus intervenciones durante la primera sesión, defendió que el valor agregado de un instrumento de estas características no es únicamente codificar los principios, sino plasmar su evolución desde Estocolmo y/o Río, o a partir de su inclusión en otros instrumentos de soft law relevantes, así como identificar otros posibles principios que hayan surgido desde entonces, buscando como objetivo final lograr una aplicación más uniforme del Derecho Internacional Público⁷. Igualmente, un instrumento de esta

⁷ Un ejemplo claro de instrumentos no vinculantes que buscan orientar a los Estados en la aplicación de sus compromisos plasmados en Convenios Internacionales es el Manual para la aplicación del Convenio de Basilea. Como lo dice el prefacio del Manual: “ Este manual fue elaborado para ayudar a las Partes, a los



naturaleza podría servir para identificar concretamente el impacto que han tenido instrumentos de soft law sobre principios, en el diseño de estrategias y mecanismos de protección ambiental a nivel nacional e internacional.

Como lo afirma el Informe del Secretario General en su párrafo 10. “los principios ambientales pueden contribuir a unificar el actual enfoque sectorial del derecho internacional del medio ambiente”, aumentando su eficacia y reforzando su aplicación. Esa fue la opinión expresada por Colombia en la primera sesión, donde mencionó que un instrumento sobre los principios generales de DIA puede tener un papel en la interpretación de obligaciones internacionales, contribuir a la claridad jurídica y en tal medida, facilitar la implementación de estas obligaciones y posiblemente evitar posibles controversias.

En cuanto a la segunda pregunta:

- 2. Qué opciones podrían considerarse para enfrentar vacíos relacionados con la gobernanza del derecho ambiental internacional, incluyendo retos en la coordinación y el apoyo mutuo, así como los riesgos de incoherencia resaltados por las delegaciones?**

Colombia considera pertinente que se discutan y propongan herramientas que permitan fortalecer la estructura de gobernanza ambiental. El Reporte del Secretario General en su párrafo 81 señala que la fragmentación institucional y la falta de coordinación son las dificultades más acuciantes en lo que respecta a la gobernanza ambiental a nivel internacional.

El PNUMA⁸ y la UNEA se han quedado cortos en esta capacidad y es hora de discutir alternativas para fortalecer la estructura del Programa (en el marco de lo acordado en Rio

Estados que no son Partes, al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales y a las personas a comprender las obligaciones contenidas en el Convenio”. El Convenio de Estocolmo también cuenta con guías técnicas en este sentido. Ver por ejemplo:

<http://chm.pops.int/Implementation/IndustrialPOPs/PCBs/Guidance/tabid/665/Default.aspx>

⁸ “El PNUMA, creado a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Conferencia de Estocolmo), se estableció para promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y ofrecer orientación normativa general para la dirección y coordinación de los programas sobre medio ambiente enmarcados en el sistema de las Naciones Unidas ... La función del PNUMA, en cuanto principal autoridad ambiental mundial encargada de establecer el programa mundial sobre el medio ambiente, promover la ejecución coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y ejercer de defensor autorizado del medio ambiente mundial, se reafirmó en el Programa 21, la Declaración de Nairobi sobre el Papel y el Mandato del PNUMA²¹³ y el documento final de la Conferencia Río+20, titulado “El futuro que queremos”. Ver Informe Secretario General “Lagunas en el derecho internacional del medio



+20, con mayores recursos y capacidad), de manera que la institucionalidad en materia ambiental cuente con una capacidad comprensiva y técnica que pueda actuar como autoridad ambiental global y que pudiera servir de puente entre las diferentes institucionalidades creadas por los AMUMAs.

Colombia ya desde su primera intervención durante la primera sesión defendió el fortalecimiento del PNUMA. Incluso, para aquellos Convenios que no hacen parte del sistema de Naciones Unidas, se ha buscado una coordinación con el PNUMA, como es el caso de la Convención de Ramsar. Las consecuencias de que estos tratados no estén bajo la sombrilla del PNUMA se perciben no sólo en términos de coordinación de temas, sino en términos financieros.

ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente”, para. 79.