

## **Futuro del proceso: visión de México hacia la concreción del Pacto Mundial**

México agradece a los co-presidentes del Grupo de Trabajo de Composición Abierta Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente por el envío del resumen de la Segunda Sesión Sustantiva del Grupo de Trabajo Especial de Composición Abierta (GTECA), que servirá como base para la elaboración de recomendaciones por parte de las delegaciones durante la Tercera Sesión.

En respuesta a la solicitud de propuestas concretas sobre posibles opciones para atender posibles lagunas en el derecho ambiental internacional e instrumentos relativos al medio ambiente, se reitera la postura del Gobierno de México presentada en la entrega de insumos para la Segunda Sesión, misma que se anexa actualizada.

Con respecto al futuro del proceso, México considera importante tomar en cuenta los siguientes puntos:

- 1) Un eventual Pacto Mundial por el Medio Ambiente no debe socavar los instrumentos y mecanismos bilaterales, regionales y globales con los que contamos hoy, tal como lo establece el párrafo operativo 9 de la resolución 72/277 de la Asamblea General. Por ello, se considera fundamental mantener el proceso de negociación en Nairobi, puesto que esta iniciativa contribuiría a fortalecer al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como organismo líder en la facilitación de negociaciones y coordinación de actividades de carácter ambiental a nivel global. De igual manera, particularmente en materia de instrumentación de los acuerdos multilaterales ambientales y su gobernanza, se considera esencial el papel de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ANUMA) como espacio en el que confluyen los distintos Secretariados, permitiendo mejorar las sinergias entre procesos.
- 2) Si bien desde un principio México se ha mantenido flexible ante la forma y carácter jurídico del o de los documentos que pudieran derivar del proceso, en las sesiones previas del Grupo de Trabajo se ha percibido la falta de consenso sobre la posibilidad de que el proceso resulte en la adopción de un documento jurídicamente vinculante. Ante ello, como una propuesta alterna, México sugiere prolongar las negociaciones hasta el año 2022, fecha en la que se cumplen 30 años de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y se llevará a cabo la Conferencia Río+30. En tal evento, un posible Pacto Mundial por el Medio Ambiente podría adoptarse en la forma de una Declaración Política.
- 3) México mantiene su preferencia sobre uno o más instrumentos, pero que abarquen dos dimensiones: una que englobe los principios, y otra relativa a su ejecución. Dicho instrumento debe cumplir cuatro objetivos en particular:

- a. Proveer una compilación de distintos principios generales de derecho aplicables al medio ambiente, incluyendo un entendimiento general de los mismos, así como un reconocimiento de sus distintas interpretaciones en contextos sectoriales específicos.
- b. Generar vínculos claros con la Agenda 2030, y constituirse como herramienta que coadyuve a su cumplimiento. En particular, resultará fundamental que la orientación de un eventual Pacto esté basada en las metas e indicadores definidos en los objetivos ambientales de la Agenda 2030.
- c. Fortalecer la coordinación entre las Secretarías u otros arreglos institucionales de distintas convenciones, aprovechando el espacio que para ello ofrece la ANUMA, evitando la proliferación de burocracias onerosas y respetando la independencia de los órganos de gobierno de cada instrumento.
- d. Apoyar la instrumentación de la diversidad de acuerdos ambientales multilaterales –con particular énfasis en la movilización de financiamiento, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología–, y catalizar los esfuerzos nacionales que realizan los países conforme a sus propias capacidades y recursos.

La Tercera Sesión del Grupo de Trabajo representa una oportunidad para fomentar un diálogo constructivo que resulte en un consenso por parte de las delegaciones para la emisión de recomendaciones. México está en toda la disposición para coadyuvar en este proceso para cumplir con el mandato de manera incluyente y óptima para todos.

# Visión de México: Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente

## Introducción

Con el fin de salvaguardar el capital natural mundial en favor del bienestar de nuestras comunidades, México es un activo contribuyente al desarrollo, codificación e instrumentación del derecho internacional en materia ambiental. Ante un creciente cuestionamiento a las instituciones internacionales, incluyendo los tratados, México refrenda su compromiso con el multilateralismo como el principal mecanismo para la solución de problemas comunes.

El informe del Secretario General de 2018 sobre “Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (E/2018/64) contempla un escenario con amplios retos en materia ambiental. Por ejemplo, el 91% de la población urbana respira aire con calidad por debajo de las directrices de la OMS; la caza furtiva y el tráfico ilícito de especies de fauna y flora silvestres siguen frustrando los esfuerzos de conservación, con casi 7,000 especies de animales y plantas en el comercio ilícito que afectan a 120 países; la proporción de poblaciones de peces que se mantienen en niveles ecológicamente sostenibles ha disminuido en todo el mundo del 90% en 1974 al 69% en 2013; entre 1998 y 2013, aproximadamente una quinta parte de la superficie terrestre cubierta por vegetación mostraba tendencias persistentes a la baja; y en 2016, la Asistencia Oficial al Desarrollo bilateral en apoyo de la diversidad biológica disminuyó 21% en términos reales respecto de 2015.

Reconocemos que la degradación ambiental es un objeto regulatorio altamente complejo, particularmente por el carácter global y el impacto transfronterizo de la mayoría de sus expresiones. La incertidumbre científica sobre las problemáticas ambientales y su desarrollo dinámico en el tiempo, han resultado en la creación de un amplio cuerpo jurídico en la materia para atender distintas necesidades y sectores específicos. Si bien el derecho internacional ambiental debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a la naturaleza cambiante de los problemas ambientales, también es cierto que la fragmentación y multiplicación de instrumentos y mecanismos para atenderlos genera discrepancias y niega el carácter interrelacionado de los sistemas a los que pretende proteger.

Por ello, México ha apoyado desde el inicio los esfuerzos hacia la adopción de un Pacto Mundial para el Medio Ambiente. Particularmente, se considera importante continuar la discusión sobre:

- ✓ La necesidad de armonizar el conjunto de principios generales de derecho aplicables al medio ambiente, así como aquellas normas relevantes de derecho internacional consuetudinario, consolidadas o en proceso de gestación, a fin de contar con un marco normativo común a nivel global y facilitar su aplicación e interpretación a nivel interno, subrayando el vínculo con la implementación de la Agenda 2030; e

- ✓ La importancia de reforzar los medios de implementación y los marcos de gobernanza para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el derecho internacional relativo al medio ambiente, especialmente mediante el fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y su Asamblea bianual, sin perder de vista su relación con otros esfuerzos multilaterales y regionales en la materia.

Estos dos objetivos podrían atenderse mediante instrumentos distintos, reiterando que México tiene flexibilidad sobre su forma y naturaleza jurídica.

México considera que el Informe del Secretario General ha constituido una base importante para la discusión. Aunque se reconoce que la lista de principios a que hace referencia el informe no es exhaustiva y no ahonda en las lagunas jurídicas a atender, ello no disminuye la importancia de continuar un diálogo en aras de mejorar la coordinación, gobernanza e implementación del derecho ambiental. Es necesario dar seguimiento a los debates sobre las opciones a seguir, sin perder el sentido de urgencia que debe permear en los esfuerzos por detener los procesos de degradación ambiental que nos aquejan.

### **Discusión sobre posibles opciones para atender posibles lagunas jurídicas en el derecho internacional ambiental e instrumentos en materia ambiental**

El derecho internacional ambiental vigente se encuentra fragmentado y estructurado en forma reactiva y sectorial, lo que compromete la uniformidad y coherencia de normas y políticas, el soporte institucional mutuo y las sinergias de implementación. Esto no necesariamente constituye una debilidad, sino que refleja una diversidad de disposiciones que han surgido para atender problemáticas ambientales sectoriales y específicas, tomando en consideración características nacionales y regionales. Sin embargo, se reconoce el riesgo que representa el conflicto o la incompatibilidad entre normas, principios y prácticas institucionales asociadas al derecho internacional en materia ambiental.

Los principios generales de derecho internacional aplicables al medio ambiente juegan también un papel clave para la implementación e interpretación jurídica, permitiendo armonizar, unificar y dar coherencia a distintos regímenes en la materia. Sirven también para dar mayor uniformidad a las decisiones de los tribunales que resuelvan disputas en esta materia, ya sean jurisdiccionales o arbitrales. Por ello, si bien se reconoce que hay múltiples dificultades para la implementación efectiva de los acuerdos multilaterales en materia ambiental (incluyendo las mencionadas en el Informe del Secretario General, relativas a instituciones nacionales, medios de implementación, solución de controversias, observancia y cumplimiento, responsabilidad jurídica y reparación del daño), así como una necesidad de armonizar normas ambientales de carácter sectorial, México considera que la Tercera Sesión Sustantiva del Grupo de Trabajo de Composición Abierta debe enfocarse en la búsqueda del consenso sobre si efectivamente existen lagunas en los principios del

derecho internacional aplicables al medio ambiente, o si se requiere un mayor fortalecimiento de los procesos de implementación y la gobernanza institucional para su seguimiento. .

Los principios a discutir tienen diversos grados de aceptación y codificación, lo que conlleva a múltiples interpretaciones, particularmente en cuanto a su aplicabilidad ante distintas circunstancias específicas y con respecto a las obligaciones concretas que de ellos emanan. Sin embargo, México reconoce la evolución y desarrollo de estos principios a partir del momento fundacional de la inmensa mayoría de los mismos, durante la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, y desde su ampliación en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Estos principios persiguen fundamentalmente dos objetivos: prevenir el daño ambiental siempre que sea posible, y distribuir equitativamente tanto la carga de la atención a problemas ambientales como los beneficios del uso y aprovechamiento de los recursos y servicios ambientales.

Aun cuando la lista contenida en el Informe del Secretario General no es exhaustiva (puesto que omite menciones explícitas, por ejemplo, al principio de justicia intergeneracional), ésta ofrece un punto de partida útil para la discusión. Para México, hay múltiples ángulos de debate que deberían ser atendidos:

- ✓ Respecto del principio de **prevención**, México reconoce que si bien los Estados ejercen soberanía sobre los recursos naturales en sus territorios, su explotación y aprovechamiento debe efectuarse de tal manera que no se afecten los derechos de terceros Estados (*sic utere tuo ut alienum non laedas*), es decir, que no se afecte el medio ambiente allende de sus fronteras. Ello requiere una estimación del riesgo que conllevan distintas actividades, por lo que se entiende que del principio de prevención deriva una obligación de debida diligencia. Las especificidades de esta obligación, más allá de la conducción de evaluaciones de impacto ambiental, son contingentes sobre el objeto de regulación.
- ✓ El principio **precautorio**, en cambio, no goza de la misma aceptación general como principio de derecho internacional. México reconoce que la incertidumbre científica sobre los impactos potenciales de una actividad determinada no debe prevenir la adopción de medidas razonables para evitarlos. No obstante, el rigor con el que éste se aplique dependerá del objeto de regulación en concreto. En particular, existen dudas sobre las obligaciones que derivan de este principio, en tanto que signifique necesariamente o no una identificación y regulación de actividades que caen bajo el supuesto de incertidumbre científica respecto a posibles impactos.
- ✓ Ocurre algo similar con el principio **quien contamina paga**, por la dificultad de diferenciar entre actividades que pueden permitirse siempre y cuando se compensen los daños, y actividades que son lo suficientemente graves para quedar excluidas de este principio y que se encuentren bajo la lógica de prevención. Existe también el debate sobre quién es el contaminador (si el productor directo de la contaminación o los consumidores que demandan los bienes y servicios que generan contaminación), y sobre su vinculación con

esquemas de responsabilidad jurídica (*liability*) y otros mecanismos de internalización de los costos ambientales de las actividades productivas. La responsabilidad internacional de los Estados en materia ambiental también requiere un amplio análisis.

- ✓ Respecto de la **democracia ambiental**, México ha sido un activo partidario de la adopción de compromisos vinculantes en la materia a nivel regional, como líder en la negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Éste incluye disposiciones específicas para la observancia de los tres elementos que contempla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como un segmento sobre la protección de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Convencido de que este instrumento robustecerá la cooperación regional al favorecer el intercambio de experiencias y conocimientos, e impulsará la colaboración de la sociedad civil en temas ambientales –cuyos efectos no se restringen a los planos nacionales o a las fronteras geográficas–, México firmó el Acuerdo en septiembre pasado y actualmente lleva a cabo las gestiones necesarias para su eventual ratificación.
- ✓ Por otra parte, México reconoce la importancia de una estrecha **cooperación** de buena fe entre los Estados para la conservación de bienes públicos globales, y la obligación compartida de restaurar los daños ambientales previamente ocasionados. No obstante, hacen falta definiciones sobre las implicaciones concretas de este principio así como sus efectos frente a los compromisos regionales, tomando en cuenta las diferencias entre las obligaciones de cooperación derivadas de la ejecución de acuerdos internacionales de impacto global (e.g. intercambio de información) y aquéllas que se presentan en el contexto de problemáticas transfronterizas y regionales (e.g. uso razonable y equitativo de recursos compartidos).
- ✓ Sobre el **derecho a un medio ambiente limpio y sano**, México ha reflejado la alta prioridad otorgada a este principio mediante su consagración en el artículo 4º Constitucional. A pesar de ello, los umbrales mínimos de salud ambiental que debe garantizar el Estado en distintos ámbitos son difíciles de determinar, como lo es la relación causal entre fenómenos de degradación ambiental de largo plazo y la violación de derechos específicos. Es por ello que, para la viabilidad del Pacto, en este momento no sería recomendable que el documento tuviera una perspectiva mayoritariamente de derechos, toda vez que ello conllevaría al desarrollo de obligaciones específicas que actualmente no están previstas en los instrumentos internacionales vigentes en la materia (e.g. derecho de acceso al agua potable). De ser el caso, es preferible que este principio se retome de forma general.
- ✓ México ha planteado desde el inicio de las discusiones sobre el Pacto Mundial la necesidad de que éste se alinee y contribuya al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la delimitación del **desarrollo sostenible** como principio genera múltiples dudas, considerando que la propia Agenda 2030 incluye una serie de principios y que su implementación no es de

carácter vinculante. Por otra parte, a diferencia de la Agenda 2030, el Pacto tendría que ser concebido bajo una perspectiva de largo plazo. Este punto en particular debe ser motivo de un cuidadoso análisis.

- ✓ Respecto del principio de **responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades**, México reconoce la necesidad de acción colectiva sobre problemáticas de carácter global y regional, al tiempo que respalda la legítima demanda de estructuración equitativa en el reparto de la carga para su atención, en relación con el origen histórico de las mismas. No obstante, también reconoce las dificultades que han derivado en distintos regímenes de la aplicación estricta de este principio, y daría la bienvenida a un diálogo abierto sobre opciones jurídicas para su implementación, en el entendido de que éstas dependen del objeto, sector o actividad específica que regulan.
- ✓ En relación con lo anterior, la **no regresión y progresividad** deben entenderse en el contexto de las capacidades y condiciones diferenciadas de los países para asumir mayores niveles de ambición en el cumplimiento de los compromisos en materia ambiental, lo que debería contextualizarse y vincularse con la disponibilidad de la comunidad internacional para brindar asistencia técnica y fortalecer la cooperación para los países en desarrollo.