



Misión Permanente de Colombia
ante la ONU en Nueva York



Intervención de la Asesora Legal

Consejero Lucía Solano

79° Período de Sesiones de la Asamblea General – Sexta Comisión

**Grupo de temas III: Informe de la CDI sobre el trabajo en su 75° Sesión- Capítulos:
VI (Prevención y represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar),
VIII (Acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes) y
IX (Sucesión de Estados en materia de responsabilidad del Estado)**

30 de octubre de 2024 / 3:00 pm (Trusteeship Council Hall)

12 minutos

Señor Presidente:

En relación con los temas de este tercer grupo, Colombia se permite formular los siguientes comentarios:

- Frente al tópico de los **Acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes**, en primer lugar, mi delegación agradece la gran labor desarrollada por el relator especial, el Sr. Mathias Forteau, y su muy bien estructurado reporte sobre el tema. Notamos que el mismo tiene un carácter introductorio y contiene una orientación general de la labor de la Comisión sobre el tema, su alcance, las cuestiones que se examinarían y la forma del resultado final de la labor de la Comisión.
- Sobre el alcance mismo del tema, queremos formular algunos comentarios, de conformidad con la práctica del Estado colombiano en esta materia:
- En la legislación colombiana no existe una referencia específica a “Acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes”. Sin embargo, la práctica estatal, la doctrina y la jurisprudencia constitucional nos han permitido fijar algunos parámetros esenciales de estos instrumentos para el caso colombiano.
- En este sentido, se considera que estos instrumentos son aquellos que al momento de ser adoptados no generan obligaciones para los Estados o entidades que los celebran, es decir, lo consagrado en estos instrumentos no puede hacerse exigible entre los participantes.

- En consecuencia, esta clase de instrumentos tienen una naturaleza jurídica exhortativa y se caracterizan porque su contenido se limita a la estipulación de intenciones o aspiraciones entre sus signatarios, sin incluir términos imperativos u obligaciones.
- Dicho esto, en nuestra práctica estos instrumentos consagran aspiraciones que los participantes sí esperan que se cumplan, y contienen además declaraciones de orden programático y político y por ello tienen efectos prácticos y dinamizan las relaciones. Incluso, en ocasiones esas aspiraciones o intenciones en ellos consagradas, pueden eventualmente llegar a cristalizarse en una práctica de costumbre internacional o incluso recogerse en un tratado.
- Por ende, los instrumentos suscritos en este contexto se implementan con fundamento en los principios de reciprocidad y buena fe, y si bien no crean obligaciones vinculantes que puedan ser jurídicamente exigibles, tampoco pueden desconocerse o dejarse de lado sin ninguna consecuencia, excepto que esas consecuencias son de naturaleza política, no jurídica.
- Igualmente, para el caso colombiano, cuando nos vemos frente a un instrumento de esta naturaleza nos aseguramos de que estos instrumentos:
 - (a) Estén formulados en términos no exhortativos, de buenas intenciones o de aspiraciones;
 - (b) No cuenten con disposiciones finales referentes a, por ejemplo, a la ratificación o a la entrada en vigor, ya que se entiende que sus efectos, por ser generalmente políticos, se hacen efectivos de inmediato y se producen desde la suscripción; y
 - (c) No cuenten con un cuerpo de normas que regulen su creación, aplicación, interpretación, modificación, terminación y validez.
- A su vez, en el caso colombiano, estos instrumentos usualmente se conciertan entre sujetos de derecho público, Estados y/o organizaciones internacionales. No obstante, se admite la posibilidad de celebrarlos también entre entidades de derecho público como dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público o las entidades del orden regional o local.
- Así mismo es importante destacar que para el caso colombiano no es el nombre del instrumento el que determina su naturaleza jurídica, sino su contenido. Así las cosas, un instrumento no se vuelve un tratado porque se titule como tal, sino que debe cumplir los elementos que consagra la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para en efecto ser entendido como un tratado; vale decir: (i) que se trate de un acuerdo, (ii) que el acuerdo sea internacional, (iii) que se celebre por escrito, (iv) que se celebre entre Estados, y (v) que esté regido por el derecho internacional.
- En efecto, la misma Convención al decir “cualquiera que sea su denominación particular” reconoce que el nombre no determina la naturaleza jurídica. En esa

línea, si un instrumento se denomina por sus firmantes como “acuerdo no vinculante” o “instrumento no vinculante” pero cumple todos los elementos que consagra la Convención de Viena para ser entendido como un tratado, será un tratado. *Contrario sensu*, si un instrumento se denomina por los firmantes “Tratado”, o “Convención”, o “Protocolo”, o cualquier denominación normalmente reservada para un tratado, pero en su contenido se observa que no pretende crear obligaciones vinculantes, se estará ante un instrumento no vinculante.

- En resumen, el nombre del instrumento no es definitivo y es solo una indicación de cuál podría haber sido la intención de los firmantes al celebrarlo, es decir, si querían acordar un instrumento vinculante o uno no vinculante.
- Vale la pena anotar en este punto, que tal y como lo han indicado otros Estados para Colombia es claro que no porque un tratado tenga dentro de su articulado disposiciones de naturaleza no vinculante, deja de ser un tratado.
- En esa misma línea, y en el marco de la Convención de Viena de 1969, vale la pena resaltar que tanto los tratados como los instrumentos no vinculantes implican alcanzar un acuerdo, es decir, no se trata de una imposición o un contrato de adhesión. Todos estos instrumentos, vinculantes o no, requieren que haya un acuerdo de voluntades entre los celebrantes.
- Sin embargo, y para evitar confusiones, la práctica colombiana en la materia ha llevado a preferir referirse siempre a “instrumentos” en lugar de “acuerdos”, considerando que el segundo término podría dar a entender que existe un compromiso jurídicamente vinculante para las partes. Por ello, decantarse por denominar este producto de la CDI como “instrumentos no vinculantes” podría evitar confusiones que otros Estados que me antecedieron en el uso de la palabra también han enfrentado.
- A su vez, en la práctica del Estado colombiano, se han identificado unos instrumentos no vinculantes que se emplean con mayor frecuencia como son los memorandos de entendimiento o memorandos de intención, y en algunas ocasiones, las declaraciones conjuntas.
- En este punto, se debe evitar confundir estas declaraciones programáticas que pertenecen al ámbito del *soft law* con los actos jurídicos unilaterales, según los cuales los Estados pueden ser sujetos de obligaciones a las cuales se comprometen de manera autónoma mediante declaraciones de los funcionarios competentes en los que manifiestan un interés de cumplir determinadas obligaciones de carácter vinculante.
- En cuanto a los comentarios sustantivos de Colombia sobre este primer tema, quisiera concluir señalando que, si bien no existe a la fecha un régimen específico dentro del derecho internacional que rija este tipo de instrumentos, los principios y normas relevantes de este sistema sí deben ser aplicables a ellos, en especial aquellos relativos a los principios de soberanía y de buena fe.

- A su turno, vale la pena resaltar que como lo han contestado otras delegaciones, los Estados hemos recurrido a estos instrumentos porque dinamizan las relaciones internacionales. En el caso colombiano nuestro cálculo es que cerca del 90% de los instrumentos nuevos que Colombia celebra tienen la naturaleza jurídica de instrumento no vinculante. Esto es un número llamativo pero más allá de la cifra, es muy importante, a efectos del trabajo futuro del Relator Especial, que tenga en cuenta que si los Estados recurren a estos instrumentos por su practicidad, porque producen efectos inmediatos y no deben surtir largos procesos de ratificación, y porque son flexibles y adaptables a distintos contextos de las relaciones internacionales, entonces sería preferible que la forma que tome el producto del trabajo de la Comisión adopte la de conclusiones o directrices, que denoten en mayor medida cuál ha sido la práctica de los Estados en esta materia, y que evite limitar el margen de maniobra que otorgan estos instrumentos y que los ha hecho tan atractivos para los Estados.
- En esta línea, también compartimos la decisión del relator especial de circunscribir el ámbito de su tópico, que de lo contrario puede ser demasiado extenso. Al respecto, compartimos lo indicado por otras delegaciones, como Micronesia, por ejemplo, en el sentido que el tema no debería abordar el asunto de los efectos de disposiciones no vinculantes en un tratado.
- Igualmente, invitamos a la Comisión a tener en cuenta los desarrollos generados en otros espacios, como las Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y no Vinculantes, pero especialmente en este contexto los insumos presentados por los Estados de la región para la preparación de ese producto más que el resultado en sí mismo, el cual no necesariamente recoge fielmente todos los comentarios recibidos.
- También sería útil que la Comisión tome en cuenta los resultados del evento celebrado en el año 2019 en el marco de esta Sexta Comisión y organizado por las Misiones Permanentes de Canadá y Colombia, con ocasión del 50° aniversario de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, enfocado precisamente en el tema objeto de estudio.
- Finalmente en cuanto a este tópico, permítame solicitar al Relator Especial, con ocasión del párrafo 49 de su informe en el cual se refiere al Proyecto de Conclusión 10 numeral 1 del tema “acuerdos subsidiarios o práctica subsidiaria” que evite tomar el silencio de los Estados o la falta de objeción como una señal de aprobación. Como mencioné en mi primera intervención en el marco del informe de la CDI, nos preocupa que la Comisión arribe a conclusiones con base en el silencio de los Estados. Colombia considera que no se puede indicar simplemente que ante pocas voces de oposición una conclusión se puede tomar como definitiva. Como es por todos conocido, no todos los Estados tienen la misma capacidad de contribuir al trabajo de la Comisión de la misma manera y el silencio de los Estados puede obedecer a múltiples circunstancias.

Señor Presidente,

- Ahora me referiré al tema de **prevención y represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar**:
- En primer lugar notamos que el texto de los proyectos de artículos sobre la prevención y represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar incluye el borrador de tres artículos específicos que versan sobre: (i) ámbito de aplicación; (ii) definición de piratería; y (iii) definición de robo a mano armada en el mar. Además, el Comité de Redacción aprobó provisionalmente proyectos de artículos sobre (iv) obligaciones generales; (v) obligación de prevenir; (vi) criminalización bajo el derecho interno; y (vii) establecimiento de competencia nacional.
- En cuanto al ámbito de aplicación, el Estado colombiano considera apropiado el ámbito de aplicación dispuesto para el proyecto de artículos, el cual está limitado por dos verbos rectores conducentes (“prevenir” y “reprimir”), y versa sobre dos delitos marítimos específicos (“piratería” y “robo a mano armada en el mar”).
- Sin perjuicio de lo anterior, se hace un llamado a que se precise el contenido del deber de “prevención” en relación con la piratería y el robo a mano armada en el mar.
- Igualmente, Colombia entiende que el proyecto de artículo recoja el delito marítimo de piratería según su definición dispuesta en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR). Aunque el Estado colombiano no es un Estado parte de esta Convención, destaca que esta definición ha sido usualmente aceptada en otros contextos.
- Colombia asimismo reconoce positivamente el uso de la palabra “represión” de manera amplia, bajo la lógica en la que se explica en los comentarios al proyecto de artículo, toda vez que no implica necesariamente el deber de adoptar medidas de investigación o procesamiento penal.
- En cuanto a la definición de piratería se observa que esta recoge la definición adoptada en el marco de la costumbre internacional, y algunos instrumentos internacionales que la cristaliza.
- A la par, y a la luz de lo dispuesto en los comentarios de los proyectos de artículos, consideramos importante que se precise el contenido de la expresión “con un propósito personal” y así decantar si esta expresión se limita o refiere al ánimo de lucro y búsqueda de un beneficio personal, o si también incluye fines políticos o ideológicos.
- Sin perjuicio de lo anterior, Colombia sugiere la eliminación del segundo párrafo del proyecto de artículo, o al menos su atenuación, habida cuenta de que no todos los Estados interesados en propiciar herramientas en el derecho internacional que den frente a la problemática de prevención y represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar -como Colombia-, son Estados parte de la CONVEMAR, y su inclusión limitaría el alcance que podría llegar a tener estos artículos.
- Respecto de la definición de robo a mano armada, se valora positivamente que la

CDI utilice la acepción “robo a mano armada en el mar”, al considerarla más apropiada que el término “robo a mano armada contra buques” utilizado previamente.

- Sin perjuicio de lo anterior, Colombia hace un llamado a que se precise el concepto “a mano armada”, de tal forma que se consideren los avances tecnológicos, incluido el uso de drones, vehículos aéreos no tripulados y vehículos autónomos marítimos, así como los ciberataques, como parte de la definición de este delito marítimo.
- Frente a la diferencia propuesta entre piratería y robo a mano armada en el mar, en función de la ubicación geográfica, Colombia reitera su posición respecto de la delimitación marítima, vale decir sobre la piratería en alta mar y la zona económica exclusiva frente al robo a mano armada en el mar territorial.
- En cuanto a los artículos aprobados por el comité de redacción, mi delegación estima pertinente que la Comisión precise el contenido del concepto de “cooperación” contenido en el artículo sobre obligaciones generales, su naturaleza y escenarios precisos de aplicación.
- Colombia considera fundamental que se precisen además las delimitaciones geográficas bajo las que surgen los deberes de prevención y represión, y sugiere que se matice el lenguaje debido a la complejidad práctica de que todos los Estados ostenten tanto el deber de prevención como el de represión en alta mar.
- Así mismo, Colombia se suma a aquellos Estados que han expresado la posición de que se debe omitir la categoría de “crímenes de derecho internacional”. Además, en particular se opone a que el artículo contenga la disposición “se cometan o no en el contexto de un conflicto armado” ya que se estima inconveniente la remisión del proyecto de artículo a contextos de conflicto armado.
- En conclusión, se reitera que Colombia acoge favorablemente los avances por parte de la CDI frente al asunto, y, en adición invita a que el trabajo mantenga la coherencia en relación con los avances anteriores y demás antecedentes dispuestos en instrumentos internacionales sobre la materia.
- Igualmente, Colombia preferiría que el producto tome la naturaleza de un proyecto de directrices, en consideración a las observaciones ya descritas.
- Finalmente frente a este punto, se hace un llamado a que, en el marco de la redacción del proyecto de artículos, la CDI ahonde en los siguientes puntos: (i) la cooperación internacional frente al deber de prevención y de represión; (ii) la asistencia humanitaria a las víctimas de estos delitos marítimos; y (iii) el enfoque de prevención y abordaje de las causas profundas de la piratería y el robo a mano armada en el mar.

Señor Presidente,

- Ahorame referiré a la **sucesión de Estados en relación con la responsabilidad**

del Estado.

- Colombia considera que este asunto es un tema poco desarrollado, que no parece recoger suficiente práctica internacional en la actualidad para justificar su pertinencia como tema de trabajo actual por parte de la CDI, lo que hace complejo el abordaje del tema para la presentación de observaciones específicas sobre el particular.
- Además, si bien el Quinto Informe pone de presente las diferencias entre esta temática y la Convención de Viena sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, se espera que el trabajo que pueda adelantar la CDI guarde coherencia con dicho instrumento. En cualquier caso, no sobra mencionar que Colombia, así como varios Estados de la región, no hacen parte de esta Convención, dejando en evidencia que es un asunto de limitado interés regional.
- En tal sentido, Colombia propone que, en caso de que la CDI decida continuar trabajando en el tema, se adopte un enfoque prudente y gradual por parte de la CDI, que guarde coherencia con los trabajos anteriores en relación con el tema.
- Con ocasión de este asunto, permítame añadir que para Colombia es un poco preocupante que la Comisión incluya en su programa de trabajo a largo plazo temas en los que hay limitada práctica o limitado interés de los Estados. Sería muy importante, a futuro, que haya un mejor diálogo, un diálogo más interactivo entre la CDI y la Sexta Comisión sobre cuáles temas deben ingresar a ese programa de trabajo a largo plazo, para que los mismos no terminen desincentivando el interés de los Estados y que se usen adecuadamente los limitados recursos de la Comisión y también especialmente de las Misiones pequeñas, que deben hacer seguimiento a estos asuntos en Nueva York.

Finalmente, Señor Presidente, quisiera señalar que Colombia estudiará en mayor detalle el reporte de la CDI y presentará más comentarios por escrito sobre estos y los demás asuntos abordados, antes de las fechas límite señaladas para cada uno de ellos por la Comisión para remitir comentarios.

Muchas gracias.

* * *