



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 83 del programa provisional*

Examen de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño

Examen de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe ha sido preparado de conformidad con la resolución [65/28](#) de la Asamblea General y contiene comentarios y observaciones de gobiernos sobre el examen de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño.

* [A/68/150](#).



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos	3
Colombia	3
El Salvador.....	4
Países Bajos.....	6
Filipinas	6
Portugal	7
Qatar.....	7
Estados Unidos de América	7

I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado de conformidad con el párrafo 3 de la resolución 65/28 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó a los gobiernos a presentar nuevas observaciones sobre las medidas que podrían adoptarse, especialmente sobre la forma de los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y los principios para la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño, teniendo presentes las recomendaciones formuladas por la Comisión de Derecho Internacional al respecto, en particular, sobre la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos, así como sobre las prácticas relacionadas con la aplicación de los artículos y principios.
2. El Secretario General, en una circular de fecha 19 de enero de 2011, señaló a la atención de los gobiernos la resolución 65/28, y se envió un recordatorio en enero de 2013.
3. El presente informe debe leerse junto con el informe anterior del Secretario General (A/65/184 y Add.1).

II. Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos

Colombia

4. En relación con los principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas Colombia considera que estos principios no reflejan normas existentes de derecho internacional consuetudinario. Estos principios constituyen claramente un ejercicio de desarrollo progresivo del derecho internacional. Como lo reconoce la propia Comisión de Derecho Internacional en el comentario al proyecto, desde sus comienzos estos principios tuvieron un alcance marcadamente general y residual y por lo tanto fueron formulados con el fin de convertirse en una declaración no vinculante y no en una enunciación de normas vigentes de derecho internacional general.
5. Para Colombia, en estas condiciones, la única manera en que estos principios pueden generar obligaciones internacionales es si se incorporan en un tratado que sea negociado por los Estados Miembros. Colombia estima que es aún prematuro considerar la negociación de un tratado sobre este tema. El mejor camino a seguir a este respecto es permitir que el tema siga bajo estudio por las delegaciones representadas en la Sexta Comisión de la Asamblea General, hasta que pueda considerarse que el tópico está maduro para su formulación precisa y su incorporación en un instrumento diplomático.
6. En opinión de Colombia, esencialmente la misma situación se presenta con respecto a los artículos sobre prevención del daño transfronterizo, los cuales, a pesar de su título, se refieren en realidad a la administración del riesgo.
7. Colombia recuerda que, desde sus comienzos, este tema fue manejado por la Comisión de Derecho Internacional sobre una base muy experimental. Dentro de la Comisión se estimó siempre que los artículos adoptarían la forma de una convención internacional y por eso están redactados en un lenguaje imperativo, propio de las normas convencionales.

8. Es muy ilustrativo que en las diversas ocasiones en que se ha discutido el tema en la Asamblea General no ha habido virtualmente ninguna delegación que sostenga que el proyecto de artículos constituye en su integridad una exposición de normas de derecho consuetudinario sobre las cuales exista suficiente práctica estatal y *opinio juris*. Lo más lejos que se llegó al interior de la Sexta Comisión fue que en el debate que tuvo lugar en 2001 algunas delegaciones afirmaron que, en términos generales, podía decirse que ciertas normas del proyecto de artículos reflejan derecho consuetudinario. Por el contrario, diversas delegaciones han expresado, tanto en el debate en 2001 como el subsiguiente que se realizó en 2007, que en su opinión este también es un ejercicio de desarrollo progresivo y no de codificación. Colombia, en particular, se limitó a expresar que según el derecho internacional vigente el principio de prevención se traduce en una obligación de debida diligencia para prevenir o minimizar el daño transfronterizo, sin que esto signifique que las elaboradas disposiciones del proyecto de artículos puedan considerarse como creando obligaciones jurídicas puntuales para los Estados. Con todo, tuvo el cuidado de precisar que en el cumplimiento de esta obligación debe prestarse especial consideración a elementos externos como el desarrollo socioeconómico de las partes, las facilidades técnicas y científicas de que disponen y las realidades prácticas del contexto en el cual se realizan las actividades susceptibles de producir daño transfronterizo.

9. Colombia opina que debe presumirse que las disposiciones del proyecto de artículos que pretenden imponer obligaciones específicas a los Estados no reflejan normas aceptadas de costumbre internacional. Al igual que en el caso de los principios sobre la asignación de la pérdida, la única posibilidad para que las disposiciones de desarrollo progresivo incorporadas en el proyecto de artículos tengan efecto vinculante es incorporarlas en una convención internacional. Sin embargo, Colombia considera que es todavía prematuro considerar la celebración de una conferencia internacional para examinar este tema o la elaboración de un instrumento internacional sobre el mismo y que debe darse un margen prudencial de tiempo para que las delegaciones de los Estados Miembros sigan estudiando el tema y discutan en profundidad sus diferentes implicaciones en los debates periódicos en el seno de la Sexta Comisión de la Asamblea General.

El Salvador

10. El Salvador señaló que era importante reconocer que el deber de prevención no es exclusivo del proyecto de artículos sino que posee un alcance más amplio en tanto forma parte del *corpus juris* internacional en materia de medio ambiente, como una obligación que exige la actuación diligente por parte de los Estados y la adopción de medidas idóneas en una fase anterior a la producción de un daño concreto.

11. El Salvador también destacó el artículo 4 del proyecto que se refiere a la cooperación, ya que esta resulta de gran relevancia para asegurar la eficacia en la conservación y protección del medio ambiente, sobre todo cuando las capacidades nacionales requieran ser fortalecidas con la ayuda de otros Estados interesados. El artículo 4 también establece que los Estados “recabarán” la asistencia de las organizaciones internacionales competentes para prevenir el daño transfronterizo, cuyo alcance ha sido precisado en los comentarios de dicha disposición en el sentido que, aun cuando existan organizaciones internacionales competentes, solo podrían

prestar la asistencia necesaria de conformidad con sus instrumentos constitutivos y que, en todo caso, no se pretende imponer a las organizaciones internacionales ninguna obligación de responder a peticiones de asistencia al margen de sus propios preceptos. En vista que El Salvador está de acuerdo con la aclaración realizada en los comentarios al artículo 4 del proyecto, se permite sugerir, para mayor claridad en su redacción que se cambie la expresión “recabarán” por un término que denote un lenguaje menos impositivo respecto a la actuación de las organizaciones internacionales, tales como “solicitarán” o “requerirán”.

12. Por otra parte, el contenido del artículo 10 del proyecto es de gran utilidad, ya que establece ciertos aspectos a tener en consideración para lograr un adecuado equilibrio entre los intereses de los diversos Estados, que incluyen tanto aspectos de viabilidad económica, naturaleza e importancia de la actividad a realizar, como la evaluación del grado de riesgo de daño transfronterizo y de daño sensible al medio ambiente. El Salvador considera que cada uno de estos elementos debe ser analizado de buena fe y con la debida profundidad para lograr el equilibrio deseado. Incluso, para fortalecer su contenido, podrían adicionarse otros aspectos a tener en cuenta por los Estados interesados, tales como: a) el nivel de vulnerabilidad de la población a los impactos de la actividad y su capacidad de adaptarse a los cambios que se deriven de estas, y b) la identificación de aquellas actividades peligrosas de carácter irreversible, en las que resulta inviable mantener las bases en las que se sustenta la vida y la salud de los ecosistemas en forma sostenible.

13. Sobre la cuestión de la forma definitiva del proyecto, El Salvador consideró necesario indicar que, en virtud de las consideraciones antes realizadas respecto al carácter complementario del proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y de los principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, es fundamental que el contenido de ambos se integre en un único documento para garantizar una adecuada sistematización sobre el tema. De no proceder de tal forma se correría el riesgo de afectar la coherencia de sus disposiciones en tanto se daría prioridad solo a una de las etapas vinculadas a la producción del daño. Se considera inadecuado, por ejemplo, centrar el debate de la forma futura, únicamente, respecto al proyecto de artículos, pues con ello se haría énfasis en la prevención eludiendo todos los aspectos referidos a la indemnización de las víctimas del daño y al restablecimiento del medio ambiente.

14. El Salvador consideró también conveniente que las Naciones Unidas aprueben la elaboración de una convención de carácter vinculante, que permita que las partes adopten las medidas apropiadas para evitar o prevenir el daño transfronterizo sensible, reducir al máximo el riesgo al causarlo y enfrentar sus consecuencias. De acuerdo con las consultas realizadas a nivel interno con las autoridades competentes en materia de medio ambiente, se considera que una convención de esta naturaleza sería de gran importancia para El Salvador teniendo en cuenta los riesgos existentes para sus diversos recursos, en particular los recursos hídricos, y tendría el beneficio de fomentar el principio de buena vecindad entre los Estados. En definitiva, El Salvador consideró que era oportuno realizar las acciones necesarias para iniciar el proceso dirigido a la elaboración de una convención en el marco de los mencionados artículos y principios, ya que estos marcan un importante aporte que posibilitaría el establecimiento de normas de aplicación general referidas a la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, así como la asignación de la pérdida en estos casos.

Países Bajos¹

15. Los Países Bajos señalaron que no sabían de ninguna instancia en que hubieran invocado o se hubieran apoyado en los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas ni en los principios para la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño.

Filipinas

16. Filipinas informó que, a través de la Oficina de Gestión Medioambiental de su Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, había puesto en práctica los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente relativos a los desechos peligrosos en los cuales era parte, incluido el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. La Oficina, como organismo competente a cargo del cumplimiento de las obligaciones internacionales del país, así como de sus leyes, políticas y reglamentos, incluida la Ley de la República núm. 6969, había recibido apoyo suficiente y asistencia para el desarrollo de la capacidad a fin de que pudiera abatir o reducir al mínimo los riesgos para la salud pública y el medio ambiente.

17. Filipinas formuló varias sugerencias con respecto a los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.

18. Con respecto al artículo 1, Alcance, podrían agregarse las palabras “entre los Estados interesados” a continuación de “un daño transfronterizo sensible”.

19. Dado que el propósito de la resolución 65/28 era prevenir el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, como las pérdidas y los daños, era necesario incluir una definición de la expresión “pérdidas y daños” en el artículo 2, Términos empleados.

20. En el artículo 2, la definición del término “daño” debería incluir la causa del daño, mientras que la definición del término “daño transfronterizo” también debería establecer el origen y la naturaleza del daño.

21. La definición del término “daño transfronterizo” también debía ampliarse a fin de especificar el tipo de exposición o contacto que había causado el daño, en particular si el daño había sido causado a través del agua, el aire, la tierra o por el traslado transfronterizo de personas, bienes o servicios.

22. En el artículo 2 también debía incluirse el término “actividad peligrosa”. La actividad debía clasificarse por su naturaleza (industrial, de eliminación, accidental u otra actividad que pudiera definirse como “actividad peligrosa”).

23. Con respecto al artículo 5, este debía indicar que los Estados también tenían que establecer mecanismos reguladores y aplicar programas y actividades afines para minimizar o prevenir el daño transfronterizo resultante de los desechos peligrosos.

24. En cuanto al artículo 11, debía agregarse la frase “o hasta que el daño inminente, la pérdida o el daño real hayan sido efectivamente manejados o controlados por el Estado de origen”.

¹ Véanse los comentarios anteriores de los Países Bajos en el documento [A/65/184](#), párrs. 16 a 18.

Portugal²

25. Portugal señaló que la aprobación de los artículos y principios era un paso positivo para la formulación de medidas para minimizar el daño y la pérdida que pudiera resultar de incidentes relacionados con actividades peligrosas y de medidas que permitieran una compensación suficiente a las víctimas del daño transfronterizo.

26. En opinión de Portugal, el tema del programa debía analizarse teniendo en cuenta los antecedentes de la cuestión y el propósito del desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, que debía ser armoniosa y coherente. A ese respecto, era importante recordar que la prevención del daño transfronterizo, por una parte, y la responsabilidad internacional en caso de pérdida resultante del daño transfronterizo, por la otra, eran parte del mismo asunto (la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional). Los dos aspectos, es decir la prevención y la asignación de la pérdida, debían por tanto considerarse conjuntamente y tener la misma naturaleza jurídica y ejecutoriedad.

27. Portugal expresó la esperanza de que en el futuro pudiera existir una convención única sobre responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional, en que la responsabilidad del Estado en la materia se estableciera de manera adecuada, y por la que se pusiera en funcionamiento un sistema real de indemnizaciones exigibles como resultado de los efectos de las actividades lícitas de los Estados. Entretanto, era importante consolidar un proyecto completo de artículos o, incluso, un proyecto completo de principios, sobre la prevención y la asignación de la pérdida, en aras de una posible conferencia para aprobar la convención mencionada.

Qatar

28. Qatar informó que todavía no había aprobado los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas ni los principios para la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño.

29. Con respecto a los principios, Qatar propuso que el principio 8, Aplicación, incluyera un apartado en que se instara a las regiones que fueran similares desde el punto de vista medioambiental y geográfico a celebrar entre ellas convenios regionales relativos a la aplicación de los principios.

Estados Unidos de América³

30. Los Estados Unidos expresaron su convicción de que el proyecto de artículos sobre prevención representaba una medida positiva para alentar a los Estados a establecer medios que les permitieran abordar cuestiones como la notificación en contextos nacionales e internacionales concretos. Los principios relativos a la asignación de la pérdida también eran una medida positiva para alentar a los Estados a establecer mecanismos que proporcionaran una indemnización rápida y adecuada a

² Véanse los comentarios anteriores de Portugal en el documento [A/65/184](#), párrs. 29 a 35.

³ Véanse los comentarios anteriores de los Estados Unidos en el documento [A/65/184/Add.1](#), párrs. 1 a 3.

las víctimas del daño transfronterizo. Estos principios incorporaban ideas de avanzada, como la responsabilidad de los operadores, la conveniencia de que existieran medidas de garantía financiera de respaldo, la importancia de adoptar medidas de respuesta rápida y conceptos generales sobre el daño que daba lugar a indemnización. También se subrayaba la importancia de los arreglos nacionales, bilaterales, regionales y sectoriales para plasmar estas ideas. La Comisión instaba a los Estados a adoptar medidas nacionales e internacionales para poner en práctica los principios, y de igual manera los Estados Unidos instaban a que se adoptaran medidas a nivel nacional y se concertaran arreglos entre los Estados en contextos concretos, ya que eran esas las acciones que los principios debían fomentar.

31. Los Estados Unidos apoyaban con firmeza el mantenimiento del proyecto de artículos sobre la prevención y el proyecto de principios para la asignación de la pérdida en la forma que tenían en ese momento. Como había señalado previamente, ambos documentos iban más allá del derecho y la práctica internacional vigente, y su naturaleza era claramente innovadora y ambiciosa, más que descriptiva. Ambos documentos se habían elaborado como recursos para alentar la adopción de medidas nacionales e internacionales en contextos concretos, más que para constituir la base de un tratado de carácter mundial.

32. En consonancia con ello, los Estados Unidos continuaban sosteniendo que era más pertinente que los principios se formularan como normas de conducta y de práctica no vinculantes y que la labor de prevención siguiera teniendo la forma de proyecto de artículos. Mantener el carácter de recomendación que tenían los proyectos de artículos y principios aumentaba la posibilidad de que logran una aceptación amplia y cumplieran su propósito original.
