



Asamblea General

Distr. general
2 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 83 de la lista preliminar*

**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, preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [71/143](#) de la Asamblea General, contiene comentarios y observaciones realizados por los Gobiernos acerca del examen de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño.

* [A/74/50](#).



I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado de conformidad con el párrafo 3 de la resolución [71/143](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea invitó a los Gobiernos a presentar nuevas observaciones sobre las medidas que pudieran adoptarse, especialmente sobre la forma de los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas¹ y los principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas², teniendo presentes las recomendaciones formuladas por la Comisión de Derecho Internacional al respecto, en particular, sobre la elaboración de una convención basada en los artículos³, así como sobre las prácticas relacionadas con la aplicación de los artículos y principios.

2. En una circular de 13 de enero de 2017, el Secretario General señaló la resolución [71/143](#) a la atención de los Gobiernos, y el 25 de enero de 2019 se envió un recordatorio al respecto. El presente informe debe leerse conjuntamente con los informes anteriores del Secretario General referidos a este tema ([A/65/184](#), [A/65/184/Add.1](#), [A/68/170](#) y [A/71/136](#)).

II. Comentarios y observaciones recibidos de los Gobiernos

Austria

3. Austria reiteró su postura (véase [A/65/184](#), párrs. 3 y 4), a saber, que prefería aplazar una decisión sobre las medidas que podían tomarse en el futuro y la forma definitiva que debían adoptar los artículos y los principios. Austria consideraba que de este modo se podría valorar si los artículos y los principios resistirían el paso del tiempo y si los Estados los aceptarían en la práctica. Asimismo, indicó que las autoridades austriacas no tenían constancia de ninguna resolución judicial dictada por los tribunales de su país que invocara los artículos o los principios.

El Salvador

4. El Salvador reiteró su postura (véanse [A/68/170](#), párrs. 10 a 14; y [A/71/136](#), párrs. 5 a 7), a saber, que estimaba que era muy importante elaborar una convención en el marco de los artículos y los principios, especialmente dada la importancia de prevenir el daño que cualquier actividad transfronteriza perjudicial para el medio ambiente podría causar a la salud, la agricultura, los recursos hídricos y los ecosistemas. El Salvador afirmó que elaborar una convención sobre este tema implicaría forzosamente adaptar de manera progresiva el derecho internacional contemporáneo en lo que concernía a las cuestiones ambientales que tienen una dimensión internacional, especialmente habida cuenta de que los Estados no podrían resolver estas por sí solos. El Salvador declaró que era cada vez más necesario crear mecanismos de cooperación intergubernamentales para resolver las controversias entre los Estados contaminantes y los Estados afectados por daños ambientales.

5. El Salvador señaló que el instrumento debería tomar en cuenta los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)⁴ y la

¹ Resolución [62/68](#) de la Asamblea General, anexo.

² Resolución [61/36](#) de la Asamblea General, anexo.

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 y corrección (A/56/10 y A/56/10/Corr.1)*, párr. 94.

⁴ Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1)*, primera parte, cap. I.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁵. El Salvador subrayó la importancia del derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y resaltó la responsabilidad de los Estados de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causaran daños al medio ambiente y a zonas que se encontraran fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

6. En referencia a los artículos, El Salvador formuló observaciones específicamente relacionadas con el texto del proyecto. Indicó que el artículo 1 no definía con claridad qué se entendía por “consecuencias físicas”, habida cuenta de que las actividades peligrosas susceptibles de ocasionar daños transfronterizos podían darse en situaciones que implicaban riesgos radiológicos, biológicos, químicos y físicos, y que por lo tanto entrañaban una amenaza para la salud y el medio ambiente.

7. El Salvador observó asimismo que la expresión “daño transfronterizo sensible”, empleada en los artículos 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 y 15, no incluía la altísima probabilidad de daño catastrófico que provocaría, por ejemplo, la rotura del dique de residuos tóxicos de una mina. En ese sentido, El Salvador consideraba que no se había determinado el alcance de lo que se denomina “daño transfronterizo sensible”. Por otra parte, El Salvador sugirió modificar el artículo 3 para que dijera lo siguiente: “El Estado de origen adoptará todas las medidas apropiadas para evitar, prevenir o reducir un daño transfronterizo sensible”.

8. También se señaló que el artículo 6 no mencionaba las actividades concretas a las que aludían los artículos, motivo por el cual El Salvador propuso incluir aquellas que se consideraran prioritarias y un mecanismo para incorporar otras nuevas y actualizarlas.

9. Por lo que respecta al artículo 7, El Salvador recomendó elaborar una metodología normalizada para evaluar los riesgos y los daños. Asimismo, se propuso valorar la posibilidad de aumentar el plazo de respuesta previsto en el artículo 8 en función de la complejidad y envergadura de la actividad, la labor o el proyecto en cuestión, siempre que el aplazamiento estuviera justificado. Por lo que respecta a los procedimientos aplicables a falta de notificación previstos en el artículo 11, El Salvador sugirió establecer plazos concretos o un mecanismo responsable de fijar un plazo razonable para suspender la actividad en cuestión.

10. En alusión al artículo 14, El Salvador recomendó añadir la siguiente disposición: “A los fines del presente convenio, la información sobre la salud y la seguridad humanas y del medio ambiente no se considerará confidencial”. El Salvador creía que esta información era esencial para proteger los derechos humanos y ambientales, especialmente de quienes hubieran podido verse afectados de forma inmediata o a largo plazo.

11. El Salvador propuso hacer referencia al “Estado o Estados que puedan resultar afectados” en los artículos 16 y 17, dado que en algunos casos más de uno podría resultar afectado.

12. De cara a la posible adopción de una convención internacional sobre este tema, El Salvador manifestó que era necesario incluir aspectos relacionados con la responsabilidad por daños causados al medio ambiente, especialmente la indemnización y reparación por el daño transfronterizo resultante de las actividades

⁵ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

desarrolladas en una jurisdicción, y determinar las medidas necesarias para prevenir este tipo de daños y los riesgos asociados a él.

Iraq

13. El Iraq observó que un enfoque basado en la culpa tal vez no fuera el más adecuado para hacer frente a los daños ambientales, dado que algunos riesgos eran fruto de actividades peligrosas por naturaleza que no estaban contempladas en el derecho internacional. Según el Iraq, para prevenir un daño transfronterizo sensible el Estado de origen debe “adoptar todas las medidas necesarias” en lugar de “todas las medidas apropiadas”, pues el término “medidas apropiadas” podría interpretarse como la capacidad del Estado de origen para evitar que se produjeran daños.

14. El Iraq observó también que la cooperación para prevenir el daño debía ser obligatoria y no opcional, y que para evitar las interpretaciones discrecionales esa cooperación no debería depender de la buena fe de los Estados.

15. También se afirmó que el término “actividades peligrosas” debería incluir la cuestión de la gestión de desastres (inundaciones, marejadas y desastres naturales). El Iraq señaló que, si bien este tipo de desastres no eran intencionados, su gestión era objeto de evaluación humana, aspecto que no contemplaba el derecho internacional.

16. En cuanto a la asignación de la pérdida, el Iraq insistió en la necesidad de que tanto el Estado de origen como el Estado afectado tomaran las medidas necesarias al respecto. También indicó que la asignación debería realizarse partiendo de una base que permitiera a los Estados cooperar entre sí y contar con fondos destinados a reparar el daño ocasionado.

Líbano

17. El Líbano presentó una recopilación de fallos emitidos por el juez instructor ante el Tribunal Militar del Líbano entre 2014 y 2017 en relación con la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución [71/143](#)⁶.

Marruecos

18. En referencia al proyecto de artículos, Marruecos formuló observaciones relacionadas específicamente con su redacción, indicando que el tercer párrafo del preámbulo debería modificarse para que dijera “Teniendo presente además que la libertad de (...) o control no debe representar una amenaza para las personas o para los bienes de los que son titulares, su patrimonio histórico o cultural, o el medio ambiente en general”. Marruecos consideró que el uso del adjetivo “sensible” en los artículos 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12 y 15 planteaba dudas de índole terminológica, porque este calificativo resultaba inadecuado para cuantificar o valorar el daño transfronterizo, y era difícil distinguir el daño sensible del que no lo era. A ese respecto, Marruecos propuso estudiar la posibilidad de diseñar un enfoque técnico que permitiera hacer esta distinción.

19. En referencia al artículo 3, Marruecos creía que las medidas apropiadas que debería adoptar el Estado de origen para prevenir un daño transfronterizo sensible o minimizar el riesgo de causarlo dependerían en gran medida de los recursos que el Estado en cuestión tuviera a su disposición. Además, Marruecos sugirió valorar la conveniencia de especificar el órgano u órganos nacionales que debían encargarse de

⁶ Las observaciones presentadas anteriormente pueden consultarse en [A/71/136](#), párrs. 8 a 13. El texto de esos fallos, presentado en árabe, se puede consultar en los archivos de la secretaría de la Sexta Comisión.

tramitar las solicitudes de autorización y de conceder y retirar las distintas autorizaciones que se mencionaban en el artículo 6.

20. En cuanto al proyecto de artículos, Marruecos observó que deberían incluirse varias disposiciones en el texto para abordar los siguientes aspectos: la asistencia técnica y financiera para aplicar sus disposiciones; los mecanismos para asignar la pérdida en los casos previstos en los principios; un fondo destinado a la restauración, rehabilitación y recuperación del medio ambiente y otro para indemnizar a las víctimas que hayan sufrido pérdidas en los casos previstos en los principios; y la promoción de estudios científicos sobre cómo evitar el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y de las técnicas que pueden utilizarse para prevenirlo, en particular para hacer un seguimiento, evaluación y análisis científicos de este tipo de daño.

21. Asimismo, Marruecos formuló observaciones relacionadas específicamente con el texto de los principios, indicando que, además de los principios 13 y 16, en el preámbulo podrían mencionarse otros principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁵, como los principios 17 (relativo a la evaluación del impacto ambiental respecto de cualquier actividad que probablemente haya de producir un impacto considerable en el medio ambiente), 18 (sobre la obligación de los Estados de notificar a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente), 19 (sobre la obligación de los Estados de notificar previamente a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos y celebrar las consultas oportunas al respecto), 20 (relativo al papel fundamental que desempeñan las mujeres en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo sostenible), 26 (sobre la obligación de los Estados de resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponda con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas) y 27 (sobre la obligación de los Estados y las personas de cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en la Declaración de Río y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible).

22. Por añadidura, Marruecos declaró que debería mencionarse el principio de indemnización por los distintos tipos de daño ambiental, que figura en el quinto párrafo del preámbulo de los principios. Marruecos recordó que, según ese principio, los Estados eran responsables de garantizar que las personas naturales y jurídicas que sufrieran daño o pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas obtuvieran una pronta y adecuada indemnización.

23. Marruecos sugirió que era posible especificar en los párrafos 2 y 3 del principio 4 a qué personas o entidades se hacía referencia, y que en el párrafo 5 podría incluirse una disposición relativa a la creación de un fondo internacional de indemnización por el daño sufrido con aportaciones de todos los Estados implicados que sustituyera a la disposición con arreglo a la cual el Estado de origen era el único responsable de indemnizar a las víctimas.

Países Bajos⁷

24. Los Países Bajos informaron sobre la aplicación del proyecto de artículos por el Fiscal General del Tribunal Supremo y su dictamen en relación con el recurso interpuesto por el Gobierno de ese país contra las víctimas de la guerra en Bosnia y Herzegovina. En dicho dictamen, el Fiscal General aludió al artículo 3 y su

⁷ Las observaciones presentadas anteriormente pueden consultarse en [A/65/184](#), párrs. 16 a 18, y [A/68/170](#), párr. 15.

correspondiente comentario para explicar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de diligencia debida previstas en el derecho internacional para determinar si un Estado tenía la obligación de prevenir el genocidio con arreglo a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio⁸.

Qatar⁹

25. Qatar consideró que la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño eran cuestiones de gran trascendencia para las relaciones internacionales. Estos asuntos servían para afianzar los derechos de los Estados afectados por actos perjudiciales, es decir, por las prácticas de un Estado determinado que les ocasionaran algún daño, o por las prácticas de Estados vecinos cuando la fuente del daño trascendiera las fronteras del Estado de origen. Qatar también afirmó que el principio de asignación de la pérdida entre los Estados afectados era una forma de impartir justicia, puesto que los Estados sufragarían colectivamente los costos derivados del daño.

26. Qatar propuso añadir disposiciones que obligaran al Estado de origen a suspender cualquier actividad que pudiera resultar en un daño transfronterizo, y que se especificara la ubicación de dichas actividades, que en ningún caso deberían llevarse a cabo cerca de las fronteras ni de las aguas territoriales de otros Estados.

Serbia

27. Serbia declaró que consideraba esencial elaborar una convención mundial para prevenir el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas. A tal efecto, Serbia indicó que era parte en el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales¹⁰ aprobado por los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE), y recordó que, también en el contexto de la CEPE, se habían aprobado el Protocolo sobre Responsabilidad Civil y Compensación de Daños Resultantes de los Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales en Aguas Transfronterizas del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992 y el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales¹¹ de 1992.

28. En relación con la elaboración de una nueva convención, Serbia hizo referencia al Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, cuyo objetivo era mejorar la seguridad industrial y proteger a los seres humanos y el medio ambiente en toda la región de la CEPE. Serbia señaló que, en vista de la complejidad del tema, para aplicar el citado Convenio sería necesario que interviniera un gran número de organismos competentes, facilitar la coordinación vertical entre las entidades locales y regionales, contar con la colaboración de la industria y el público en general, y asegurar la cooperación transfronteriza bilateral entre países vecinos.

29. Serbia también destacó que la definición de actividad peligrosa en el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales¹² era posiblemente más restrictiva que la definición propuesta en los principios¹³. Asimismo, Serbia

⁸ Resolución 260 A (III) de la Asamblea General, anexo.

⁹ Las observaciones presentadas anteriormente pueden consultarse en [A/68/170](#), párrs. 28 y 29.

¹⁰ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2105, núm. 36605.

¹¹ Aunque no se encuentra en vigor, el Protocolo puede consultarse en: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf.

¹² Art. 1 b).

¹³ Resolución [61/36](#) de la Asamblea General, anexo, principio 2 c).

indicó que se podría afirmar que los principios definían con más precisión el daño y el daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.

30. Por lo que respecta a los artículos, Serbia consideró importante señalar que estos hacían referencia a cuestiones que ya estaban reguladas por el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, si bien este se ceñía exclusivamente a asuntos comprendidos en su ámbito de aplicación, como la prevención, la cooperación, la evaluación del riesgo, la notificación y la información, las consultas, el intercambio de información, la información que se pone a disposición del público, la preparación para situaciones de emergencia, la elaboración de planes de contingencia en caso de emergencia y la notificación de emergencias.

31. Serbia señaló además que, si bien la cuestión de abrir el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales a la adhesión de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que no pertenecían a la CEPE había sido objeto de deliberaciones durante las reuniones octava y novena¹⁴ de la Conferencia de las Partes en el citado Convenio, no se adoptó ninguna decisión sobre las modificaciones propuestas al texto, como la referida a la adhesión de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales de integración económica formadas por Estados Miembros soberanos de las Naciones Unidas.

32. Serbia afirmó que, al redactar una nueva convención, era necesario tener en cuenta las disposiciones del Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales y evitar posibles solapamientos.

¹⁴ Al momento de recibir la aportación de Serbia, no se había celebrado todavía la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio.