Naciones Unidas A/65/184

Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto 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

Índice

		Página
I.	Introducción	2
II.	Comentarios y observaciones recibidas de los gobiernos	2
	Austria	2
	Belarús	2
	Alemania	3
	México	4
	Países Bajos	4
	Nueva Zelandia	5
	Panamá	6
	Portugal	7

* A/65/150.

10-46799 (S) 110810 190810

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 62/68 de la Asamblea General, en que la Asamblea invitó a los gobiernos a presentar sus observaciones sobre las medidas que pudieran adoptarse, especialmente sobre la forma de los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y los principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, teniendo presentes las recomendaciones formuladas por la Comisión 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. En una circular de fecha 20 de febrero de 2008, el Secretario General señaló a la atención de los gobiernos la resolución 62/68, y en marzo de 2010 se envió un recordatorio. Al 30 de junio de 2010, se habían recibido respuestas de Austria, Belarús, Alemania, México, los Países Bajos, Nueva Zelandia, Panamá y Portugal.

II. Comentarios y observaciones recibidas de los Gobiernos

Austria

3. Con respecto al proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas (resolución 62/68 de la Asamblea General), Austria estimaba que sería muy conveniente tener en cuenta la práctica estatal vigente al examinar la forma definitiva del proyecto de artículos. Con los informes relativos a la práctica de los Estados se podría efectuar una evaluación más precisa del proyecto de artículos, además de que los informes, junto con el proyecto de artículos, podrían servir de base para los debates de un grupo de trabajo establecido por la Sexta Comisión de la Asamblea General sobre la posibilidad de una convención.

4. En relación con el proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas (resolución 61/36 de la Asamblea General), Austria estimaba que su forma actual no permitía seguir un procedimiento similar. Austria prefería aplazar una decisión sobre la forma definitiva del proyecto de principios y continuar vigilando la evolución de la práctica estatal. Austria propuso que dentro de seis años se volviera a incluir el tema en el programa de la Sexta Comisión con el fin de evaluar si era necesario adoptar medidas en lo referente a la forma del proyecto de principios.

Belarús

5. Belarús señaló que las bases conceptuales del proyecto de artículos y las disposiciones fundamentales de los principios quedaban recogidos prácticamente en su totalidad en la legislación nacional. Belarús era un Estado parte en el Convenio de 1991 sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, cuyos principios fundamentales se reflejaban en su mayor parte en las disposiciones correspondientes del proyecto de artículos y principios. A este respecto, cabría llegar

a la conclusión de que Belarús había establecido un marco jurídico suficiente para la aplicación del proyecto de artículos y principios.

6. En cuanto a la conveniencia de formular un acuerdo internacional, Belarús estimaba que sería prudente proceder a partir de la premisa de que el daño transfronterizo podría dar lugar a tensiones políticas y tener consecuencias sociales importantes. Las cuestiones de la indemnización por daño podrían entrañar obligaciones financieras de consideración. En este sentido, sería muy adecuado establecer en esa esfera un régimen jurídico internacional claro y previsible, basado en un acuerdo internacional jurídicamente vinculante.

Alemania

7. Alemania acogía con beneplácito el proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas. En principio, apoyaba la codificación del proyecto, porque podría ser una aportación al mayor desarrollo del derecho ambiental internacional. En particular, la codificación podría crear seguridad jurídica y consagrar el principio de reciprocidad conforme al cual los Estados tenían que adoptar medidas preventivas en beneficio de sus vecinos.

8. En opinión de Alemania, había que asegurarse de que un acuerdo basado en el proyecto de artículos fuera subsidiario de los acuerdos más concretos ya vigentes (por ejemplo, el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales).

9. Con respecto a la elaboración de una convención, Alemania estimaba que debía reexaminarse la redacción de algunos de los artículos formulados de manera muy amplia. Por ejemplo, no quedaba claro cuál era el significado que se quería dar al término “sensible” en el sentido en que se utilizaba en los artículos 1 a 3 del proyecto. Aunque era perfectamente bienvenida la introducción de un umbral de importancia en la evaluación del daño, el término empleado carecía por completo de precisión. Sin una definición más exacta, la codificación no representaría un avance importante en comparación con el derecho consuetudinario, al que habían dado forma las decisiones adoptadas en asuntos particulares (*Fundición de Trail*, *Lago Lanoux*). Por eso se debería tratar de llegar a una definición más exacta para dar paso a la uniformidad.

10. Además, habría que seguir examinando los términos generales en que estaba redactado el proyecto de artículo 2 a la luz de la necesidad de una autorización de conformidad con el proyecto de artículo 6. El procedimiento establecido en el párrafo 1) del proyecto de artículo 6, conforme al cual se requería de autorización previa para todas las actividades que entrañaran un riesgo, era contrario a la práctica alemana, que obviaba en principio la necesidad de obtener autorización para poder colocar productos en el mercado, y los procedimientos posteriores de control se efectuaban con fines de mejoramiento.

11. Alemania había tomado conocimiento de los principios sobre la asignación de la pérdida, pero no veía la necesidad de codificar de manera íntegra el régimen de responsabilidad ambiental. Eran preferibles los acuerdos sobre sectores específicos porque en ellos se tendrían en cuenta las características particulares de las ramas respectivas (contaminación por hidrocarburos, desechos peligrosos, organismos genéticamente modificados). Alemania se refirió a las directrices para la elaboración

de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que en general eran bien recibidas como reglas no vinculantes y podían hacer una aportación importante a la legislación sobre responsabilidad ambiental a nivel nacional.

México

12. México reiteró su opinión de que el mejor mecanismo para lograr la efectiva aplicación de los artículos y principios en cuestión era mediante el establecimiento de un régimen de carácter general y vinculante, y su consagración en el mediano plazo en una convención internacional. Una vez logrado ello, se requeriría que cada Estado instrumentase la convención en su derecho interno.

13. México consideraba que ambas partes del trabajo realizado por la Comisión en la materia deberían ser tratadas conjuntamente en un solo instrumento jurídico.

14. México destacó que, en caso de que la Asamblea General optara por la celebración de una convención en la materia, se requeriría que el comité de negociaciones que se estableciera para tal efecto revisara y reformulara varias disposiciones a fin de incluir aspectos que la Comisión no había abordado, como los daños a las zonas más allá de la jurisdicción nacional. Dicha adecuación tendría por objeto lograr que el contenido del instrumento internacional fuera acorde con el derecho ambiental internacional contemporáneo y se ajustara a las necesidades actuales de la comunidad internacional.

15. México también reiteró la validez de sus intervenciones y comentarios formulados mientras el proyecto de artículos y principios se encontraba a consideración de la Comisión.

Países Bajos

16. Los Países Bajos señalaron que en lo esencial apoyaban el espíritu del proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas que, en general, constituían un reflejo del derecho consuetudinario internacional. Expresaron, no obstante, la opinión de que la Comisión debería persistir en su empeño de codificar y desarrollar de manera progresiva el derecho en ese ámbito. En particular, había que reflexionar aún más sobre la elaboración de disposiciones referentes a las evaluaciones del impacto ambiental, el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia. Los acontecimientos internacionales registrados desde la conclusión de la labor sobre ese aspecto del tema habían reforzado la convicción de los Países Bajos de que el proyecto de artículos no reflejaba plenamente el estado del derecho.

17. Los Países Bajos también apoyaban en lo esencial el espíritu del proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas. Estaban de acuerdo con la idea subyacente del proyecto de principios, a saber, que la cuestión de la responsabilidad internacional en caso de daño transfronterizo también surgía tratándose de un Estado que hubiera cumplido sus obligaciones internacionales en lo relativo a una actividad realizada bajo su jurisdicción o control. Esa era una laguna del derecho internacional y el

proyecto de principios buscaba colmarla mediante la disposición por la que los Estados debían adoptar todas las medidas necesarias para que las víctimas de un daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas obtuvieran una indemnización rápida y adecuada. En cuanto a las medidas que sería necesario tomar, los Países Bajos apoyaban en general el conjunto de normas mínimas sustantivas y de procedimiento indicadas en el proyecto de principios, que habría que incorporar en el derecho interno.

18. Con respecto a la forma definitiva de la labor sobre el tema, los Países Bajos reafirmaron su posición de que la forma de la labor centrada en los aspectos de responsabilidad no debería diferir de la forma de la labor referente a los aspectos de prevención. Los Países Bajos no eran partidarios de que se estableciera una diferencia entre la forma definitiva de la labor sobre los aspectos de prevención, que había de adoptar la forma de un proyecto de convención, y la forma definitiva de la labor sobre los aspectos de responsabilidad, que había adoptado la forma de un proyecto de principios. En su opinión, como mínimo, la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las víctimas de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas recibieran una indemnización rápida y adecuada debía incorporarse en el proyecto de artículos sobre prevención, y podría complementarse con orientaciones en forma de principios, pero la obligación debería enunciarse como tal para garantizar que las víctimas inocentes de daño transfronterizo no quedaran sin indemnización.

Nueva Zelandia

19. Nueva Zelandia celebró la aprobación por la Asamblea General de las resoluciones 61/36 y 62/68 sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño. Los respectivos principios y artículos que, figuran en el anexo de esas resoluciones representaban la culminación de la extensa labor de la Comisión.

20. Nueva Zelandia consideraba que, al aprobar las resoluciones 61/36 y 62/68 y señalar a la atención de los gobiernos los principios y artículos, la Asamblea General ya había confirmado que esos principios y artículos constituían una orientación autorizada para todos los Estados sobre la manera de conducirse en relación con la prevención del daño transfronterizo y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño. Nueva Zelandia confiaba en que los principios y artículos continuarían adquiriendo cada vez más importancia e influencia a medida que los Estados Miembros se remitieran a ellos para conducir sus actividades y sus relaciones internacionales y las cortes y tribunales nacionales e internacionales se inspiraran en sus disposiciones. A este respecto, Nueva Zelandia observó que la Corte Internacional de Justicia, en su fallo en la causa relativa a las plantas de celulosa en el Río Uruguay (*Argentina c. el Uruguay*), se había referido al proyecto de artículos (en su versión de 2001).

21. En opinión de Nueva Zelandia, el hecho de tratar de transformar los principios y artículos en la forma más vinculante de una convención no reportaba por el momento ningún beneficio adicional. Sería útil hacerlo solo si, más adelante, los Estados Miembros prestaran un apoyo amplio y unificado a esa medida. Nueva Zelandia consideraba que lo mejor era simplemente reconocer y reiterar que los artículos y principios en su forma actual eran una contribución importante al logro

de un régimen internacional consecuente, coherente y justo en lo relativo al daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y que su importancia se iría acrecentando.

Panamá

22. Panamá manifestó que, debido a su posición geográfica, servía de tránsito entre los océanos Pacífico y Atlántico, lo que ubicaba al país como una de las rutas de mayor acceso en todo el mundo a embarcaciones dedicadas al almacenamiento y expendio de hidrocarburos a nivel nacional e internacional. Con ello aumentaban las amenazas al medio ambiente y sus recursos naturales por el derrame de dicho producto.

23. Por ser Panamá un punto de trasiego de combustible, disponía de una amplia infraestructura portuaria. Su capacidad total de almacenamiento era de 710,1 millones de galones (16,9 millones de barriles), de los cuales el 98,5% contaba con el beneficio de instalaciones portuarias. Algunas de ellas se localizaban muy cerca de la frontera con Costa Rica, lo que indicaba que un derrame de hidrocarburos podría afectar sectores de ese país, y lo mismo podría ocurrir en la frontera con Colombia.

24. Igualmente, Panamá poseía zonas silvestres protegidas localizadas en áreas transfronterizas y otras muy cerca de ellas. Se trataba de espacios naturales que albergaban gran cantidad de especies tanto vegetales como animales, repartidas en los numerosos ecosistemas que se desarrollaban desde la costa hasta la montaña. Estos ecosistemas en algunas ocasiones se habían visto afectados por incendios forestales ocasionados por las actividades de subsistencia en la zona.

25. Panamá no tenía registros estadísticos de emergencias ambientales en las zonas transfronterizas, pero en algunas de ellas donde el acceso por vía terrestre era continuo aumentaban los riesgos ambientales, por ejemplo, las amenazas que podían generarse del trasiego de materiales peligrosos, como los hidrocarburos y sus derivados.

26. Según el principio de precaución, la inexistencia de evidencias prácticas sobre daños potenciales no era razón válida para no establecer las normas que se consideraran necesarias para prevenir la ocurrencia de resultados perjudiciales.

27. Un examen de prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño debía estar sustentado en una valoración económica (social, ambiental y financiera) del daño ambiental ocurrido con las debidas indemnizaciones al país afectado. Para ello, se debía contar con una línea de base del antes y después de ocurrido un daño que aportaría la información real de asignación de pérdida en caso de producirse un daño ambiental.

28. Panamá consideraba que, en lo relativo al control y la prevención del daño producto de actividades peligrosas, las normas deberían ser establecidas y acordadas mediante documentación previa entre las partes. En consecuencia, todo movimiento transfronterizo debería hacerse bajo el compromiso de que la parte responsable de la contaminación indemnizaría a la parte afectada. Así, de darse la afectación ambiental en el país importador o de tránsito, el país exportador automáticamente quedaría como solidario en la afectación ambiental que hubiera causado.

Portugal

29. A juicio de Portugal, la aprobación del proyecto de artículos y principios por la Asamblea General era un paso positivo hacia la determinación de medidas que garantizaran una indemnización rápida y adecuada de las víctimas del daño transfronterizo y la adopción de medidas para minimizar el daño y la pérdida resultante de incidentes que entrañaran actividades peligrosas

30. Portugal consideraba que la cuestión debería analizarse a la luz de la historia del tema y de los propósitos de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.

31. La obligación de pagar era una de las categorías de la responsabilidad internacional. Aunque en general se aceptaba que la responsabilidad internacional y la obligación de realizar una reparación por hechos ilícitos tenían una base sólida conforme a las normas del derecho consuetudinario, probablemente este no fuera el caso con la responsabilidad por hechos lícitos, que era de naturaleza más excepcional y dependía de normas convencionales. Por lo tanto, podría ser poco juicioso avanzar demasiado en el tema de la responsabilidad mientras no se adoptara ninguna medida definitiva respecto a la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

32. Los aspectos del tema relacionados con la prevención y la responsabilidad deberían abordarse juntos desde el punto de vista de su naturaleza jurídica y fuerza ejecutoria. Si la finalidad del proyecto de artículos relativos a la prevención era crear una obligación jurídica de los Estados de prevenir el daño transfronterizo, lo lógico y apropiado sería imponer a los Estados la obligación jurídica de adoptar las medidas necesarias para garantizar una indemnización rápida y adecuada y minimizar el daño y la pérdida resultantes de incidentes que entrañaran actividades peligrosas. Si un Estado incumplía su obligación de adoptar tales medidas, debería incurrir también en responsabilidad internacional.

33. Si la voluntad de la comunidad internacional era, por el momento, dar al asunto la forma de principios, entonces la formulación del proyecto de artículos y principios debería reflejar en mayor medida su carácter general de ley con escasa fuerza normativa. En ese caso, la estructura de los principios sobre responsabilidad debería redactarse como una verdadera declaración de principios y no bajo el disfraz de una convención. En el marco de esa opción, también habría que examinar de nuevo los artículos relativos a la prevención a fin de garantizar un conjunto coherente de principios.

34. Portugal esperaba que un día fuera posible tener una única convención sobre responsabilidad internacional por consecuencias nocivas resultantes de hechos no prohibidos por el derecho internacional, en la que la responsabilidad de los Estados al respecto se asumiera de manera adecuada y se contara con un verdadero sistema de indemnización resultante de los efectos de actividades lícitas de los Estados.

35. Por ahora, y en aras de la coherencia, el logro de un proyecto completo de artículos o principios sobre prevención y sobre asignación de la pérdida sería un paso importante.