Naciones Unidas A/77/148

Asamblea General

Distr. general
27 de julio de 2022
Español
Original: inglés

**Septuagésimo séptimo período de sesiones**
Tema 81 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, preparado en cumplimiento de la resolución 74/189 de la Asamblea General, contiene comentarios y observaciones de los Gobiernos sobre el examen de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño.

* A/77/150.

22-11721 (S) 030822 160822

Se ruega reciclar

# I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con el párrafo 3 de la resolución 74/189 de la Asamblea General, en la que ésta invitó a los Gobiernos a presentar nuevas observaciones sobre las medidas que puedan adoptarse, especialmente sobre la forma de los artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas[1] y los principios sobre la asignación de la pérdida en caso de daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas[2], teniendo presentes las recomendaciones formuladas por la Comisión de Derecho Internacional al respecto, en particular, sobre la elaboración de una convención basada en los artículos[3], así como sobre las prácticas relacionadas con la aplicación de los artículos y principios.

2. El Secretario General, en una circular de fecha 8 de enero de 2020, llamó la atención de los Gobiernos sobre la resolución 74/189, y se envió un recordatorio el 13 de enero de 2022. Se recibieron comunicaciones de la Argentina, El Salvador, Madagascar, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Türkiye. El presente informe debe leerse conjuntamente con los anteriores informes del Secretario General sobre este tema (A/65/184, A/65/184/Add.1, A/68/170, A/71/136, A/71/136/Add.1, A/74/131 y A/74/131/Add.1).

# II. Comentarios y observaciones recibidos de Gobiernos

### Argentina

3. La Argentina recordó que se basó en los artículos para apoyar su posición en la dúplica por la causa relativa a las *Plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina c. Uruguay)* ante la Corte Internacional de Justicia. En particular, la Argentina declaró que se basaba en los artículos para apoyar su posición sobre el principio relativo a la realización de una evaluación del impacto ambiental y las consecuencias económicas y sociales que se derivarían de la contaminación del río Uruguay. La Argentina señaló que tales argumentos fueron considerados por la Corte al dictar su fallo el 20 de abril de 2010.

### El Salvador[4]

4. El Salvador reconoció que los principios y artículos contenidos en las resoluciones 61/36 y 62/68, respectivamente, se encontraban enmarcados en la necesidad de proteger el medio ambiente, por un lado, enfatizando el componente preventivo sobre el compromiso de los Estados de frenar los impactos ambientales en sus territorios, y evitar causar daño a las personas, los bienes o el medio ambiente en el territorio o en otros lugares bajo la jurisdicción o el control de un Estado distinto del Estado de origen; y por otro lado, reafirmando obligaciones que comprendían una etapa posterior una vez producido el daño, tal como la obligación de garantizar a las víctimas una pronta y adecuada indemnización.

5. En cuanto al proyecto de artículos, El Salvador señaló que la prevención del daño transfronterizo había sido una obligación clave en el desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional en materia ambiental, enunciada en el

[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 de las Naciones Unidas, quincuagésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 10* y corrección (A/56/10 y A/56/10/Corr.1), párr. 94.
[4] Para los comentarios anteriores, véanse A/68/170, párrs. 10 a 14; A/71/136 págs. 5 a 7; y A/74/131, párrs. 4 a 12.

principio 21 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo (1972) y en el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). El Salvador indicó que en dichas declaraciones se estableció el derecho soberano de los Estados de aprovechar sus propios recursos conforme a sus propias políticas ambientales y de desarrollo. Sin embargo, en opinión de El Salvador, en dichas declaraciones también se imponía la responsabilidad de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio ambiente de otros Estados o zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

6. El Salvador señaló que los principios mencionados, así como otros de carácter igualmente relevante en la materia, habían sido reconocidos acertadamente en el proyecto de artículos sobre prevención de daño transfronterizo. Se indicó que ello revestía gran interés para El Salvador ya que se cumplía con el objetivo de proteger y tutelar el medio ambiente, sus ecosistemas, recursos, bienes y su población, así como el deber de restitución en caso de producirse el daño.

7. Por otra parte, se señaló que la codificación de los artículos relativos a la prevención del daño transfronterizo también se sustentaba en el hecho de que sus disposiciones quedaban reflejadas en las correspondientes normativas y procedimientos de carácter nacional de los Estados Miembros, como por ejemplo el artículo 42 de la Ley de Medio Ambiente de la República de El Salvador (Decreto Legislativo No. 233 y sus reformas), de conformidad al cual, se dispone el deber de prevención y control de la contaminación en los términos siguientes: “Toda persona natural o jurídica, el Estado y sus entes descentralizados están obligados a evitar las acciones deteriorantes del medio ambiente, a prevenir, controlar, vigilar y denunciar ante las autoridades competentes la contaminación que pueda perjudicar la salud, la calidad de vida de la población y los ecosistemas, especialmente las actividades que provoquen contaminación de la atmósfera, el agua, el suelo y el medio costero marino”.

8. El Salvador estimó que, dado lo anterior, se advertía que la posible implementación futura del proyecto de artículos poseía asideros suficientes provenientes de la práctica legislativa, reglamentaria o administrativa de los Estados que permitirían de manera complementaria asegurar su consecución.

9. El Salvador formuló observaciones concretas referentes al texto del proyecto de artículos, señalando que en el párrafo 3 del preámbulo podría agregarse texto que haga hincapié en que la libertad de los Estados de realizar o permitir actividades en su territorio o en otros lugares bajo su jurisdicción y control no es ilimitada, especialmente si tales actividades implican graves riesgos para los Estados de que se trate.

10. Se indicó asimismo que el término de daño transfronterizo “sensible” como tal, contenido en el proyecto de artículos, no proporcionaba certeza acerca del contenido y alcance del mismo y podía dejar fuera de regulación daños producidos por riesgos químicos, biológicos o radiológicos, que pueden ser ocasionados como una forma de daño transfronterizo. El Salvador señaló la necesidad de prevenir, evitar y reducir este tipo de daños antes de que sucedan, por lo cual consideró oportuno sugerir que el aspecto de prevención fuera desarrollado en el proyecto de principios (principio 3) como uno de los propósitos que orientan al mismo.

11. Con respecto a las medidas para prevenir o minimizar el riesgo, si bien se indica que en el proyecto de artículos ya se disponía que los Estados debían tomar todas las acciones legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para cumplir con las disposiciones ahí contenidas o que los Estados interesados podían acordar otras de común acuerdo, El Salvador consideró importante elaborar dentro del proyecto de

artículos una guía de posibles medidas que puedan ser adoptadas por los Estados para minimizar el riesgo de daño.

12. En cuanto al proyecto de principios, El Salvador indicó que éste comprendía en su contenido material una serie de obligaciones internacionales que podrían incidir en la práctica legislativa, reglamentaria y administrativa de los Estados y que —de incorporarse en una norma de carácter convencional— podían generar efectos jurídicos vinculantes de potencial aplicación a la comunidad internacional, dado el tipo de garantías que tutelaban.

13. En definitiva, El Salvador opinó que el proyecto de artículos y el proyecto de principios contaban con los elementos necesarios para establecer un instrumento internacional en materia ambiental con un enfoque amplio sobre el alcance de la responsabilidad internacional que puede generarse a partir de la acción u omisión de un Estado en relación con la protección de su entorno ambiental, sus ecosistemas y recursos naturales transfronterizos. Por lo tanto, El Salvador consideró que los citados textos podían servir de base para la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante que abarque ambos aspectos, a saber, tanto una respuesta amplia a las emergencias ambientales como una pronta y adecuada indemnización en caso de producirse el daño y una labor de prevención y reducción de la contaminación transfronteriza.

**Madagascar**

14. Madagascar consideró que para garantizar el pleno respeto por parte de los Estados de los principios y artículos contenidos en las resoluciones 61/36 y 62/68, respectivamente, sería recomendable que dichos artículos y principios se agruparan en una única convención internacional para que fueran vinculantes. Madagascar subrayó que correspondia a los Estados interesados definir y precisar el contenido de dicha convención en acuerdos bilaterales y/o multilaterales, o incluso en su legislación nacional. Madagascar sugirió que se dedicara un solo artículo a la definición de los términos que se utilizarán en él, enumerados por orden alfabético.

15. Madagascar señaló que la prevención de los daños transfronterizos resultantes de actividades peligrosas, así como la distribución de las pérdidas resultantes de dichos daños, debían considerarse también a la luz de los principios contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como de otras consideraciones que ponían de manifiesto la estrecha relación entre las cuestiones del medio ambiente y del desarrollo. También se señaló que había que prestar especial atención a las situaciones y a las necesidades de los países en desarrollo, de los países más vulnerables desde el punto de vista medioambiental y de los países víctimas de las actividades de las empresas de los países desarrollados. En opinión de Madagascar, la comunidad internacional debía hacer todo lo posible por ayudarlos.

16. En cuanto a la naturaleza de las actividades peligrosas no prohibidas por el derecho internacional, Madagascar opinó que debían establecerse criterios que faciliten la determinación de las actividades que entran en el ámbito de aplicación de los artículos y principios. Asimismo, Madagascar consideró que debía determinarse el grado de daño probable, y sugirió que la definición del término “daño significativo” fuera más precisa.

17. Por último, con respecto al texto del proyecto de principios, Madagascar declaró que el principio 6, relativo a los recursos internacionales y recursos internos, era impreciso en cuanto a los organismos internacionales competentes para pronunciarse sobre la indemnización. También se afirmó que debía respetarse el principio según el cual solo se puede acudir a la jurisdicción internacional tras agotar los recursos a nivel local.

**Qatar**[5]

18. Qatar declaró que apoyaba la pronta adopción de una convención internacional basada en el proyecto de artículos sobre la prevención y el proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida, ya que consideraba que eran esenciales para promover y garantizar la seguridad y la sostenibilidad del medio ambiente a nivel nacional e internacional.

**Türkiye**[6]

19. Con respecto al proyecto de artículos, Türkiye indicó que, en términos generales, el proyecto de artículos parecía asemejarse a las disposiciones del Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo) y de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, en los cuales Türkiye no era parte.

20. Se formularon observaciones específicas en relación con el texto del proyecto de artículos. Con respecto al artículo 1, Türkiye señaló que el alcance de los artículos era demasiado amplio y ambiguo. Además, consideró que deberían preferirse los mecanismos de cooperación internacional multilateral que tengan un alcance más limitado y particular basado en criterios concretos (como el tipo de actividad, la naturaleza del daño o la zona geográfica de aplicación). Türkiye señaló que ya era parte en tales acuerdos, que tenían un carácter más limitado y centrado, como el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y Su Eliminación, de 22 de marzo de 1989, el Protocolo sobre la Prevención de la Contaminación del Mar Mediterráneo por los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, de 1 de octubre de 1996, y el Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia, de 13 de noviembre de 1979.

21. En cuanto al artículo 2, concretamente el apartado a) del párrafo 1, Türkiye opinaba que los términos “riesgo” y “daño”, “probabilidad”, así como el término “significativo”, representaban criterios subjetivos y darían lugar a diferencias de interpretación. Se observó que otros Estados también habían expresado opiniones similares con respecto a esos términos. Türkiye destacó que, aunque los comentarios al proyecto de artículos contenían algunas aclaraciones a ese respecto, también se reconocía en ellos que la evaluación del alcance del “riesgo de causar un daño transfronterizo sensible” tendría que hacerse a la vista de cada caso concreto. Türkiye opinó que, teniendo en cuenta lo anterior, el subapartado debía redactarse de forma más clara y detallada para facilitar una determinación jurídica adecuada y no conceptual.

22. Türkiye también señaló que el artículo 6 preveía un requisito de autorización para cualquier actividad comprendida en el ámbito de los artículos en cuestión que se llevara a cabo en el territorio de un Estado o que estuviera bajo su jurisdicción o control, incluidas todas las actividades preexistentes. Opinó asimismo que la aplicación retrospectiva de dicho requisito de autorización a actividades que ya se habían completado o que se habían iniciado antes de que se estableciera legalmente el requisito en cuestión podría poner en peligro la previsibilidad y la estabilidad jurídica y violar los principios de no retroactividad y de derechos adquiridos.

[5] Para los comentarios anteriores, véanse A/68/170, párrs. 28 y 29; y A/74/131, párrs. 25 y 26.
[6] Para los comentarios anteriores, véase A/74/131/Add.1, párr. 3.

23. Türkiye formuló también observaciones específicas en relación con el texto de los principios, destacando que, dado que dichos principios se aplicaban a actividades peligrosas que no estaban prohibidas por el derecho internacional, consideraba que la expresión “todas las medidas necesarias” del apartado 1 del principio 4 debía sustituirse por la expresión “todas las medidas disponibles/factibles”.

24. En cuanto al apartado 2 del principio 4, Türkiye consideró que la atribución de la responsabilidad objetiva a los operadores o a terceros/entidades podría supeditarse a un criterio adicional que exigiera que “la operación/negocio de que se trate sea de una naturaleza que pueda causar un daño significativo incluso cuando se ejerza el cuidado y la diligencia adecuados, dentro de lo que puede esperarse”. Se observó que no era inusual que ese umbral más alto acompañe a las disposiciones de responsabilidad objetiva en la legislación nacional, incluido el Código Turco de Obligaciones. Türkiye también ha expresado la opinión de que podría ser conveniente que la responsabilidad sin culpa, que debe imponerse a los operadores u otras personas/entidades debido al daño transfronterizo de las actividades peligrosas, estuviera sujeta a un plazo de prescripción.

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**

25. El Reino Unido recordó que en las resoluciones 61/36 y 62/68 la Asamblea General señaló que las cuestiones de la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y de la asignación de la pérdida en caso de producirse dicho daño revestían gran importancia en las relaciones entre los Estados. El Reino Unido declaró que creía que esto seguía siendo así.

26. Con respecto a los artículos, el Reino Unido recordó que la Comisión de Derecho Internacional recomendó la elaboración de una convención sobre la base de los mismos. Al considerar esa recomendación, el Reino Unido señaló que era parte de una serie de instrumentos sectoriales y regionales que rigen las cuestiones de los daños resultantes de las actividades peligrosas. El Reino Unido también señaló que consideraba que convenía basarse en esos instrumentos específicos. Se destacó que el Reino Unido no veía un argumento sólido para una convención basado en el proyecto de artículos. Sin embargo, señaló que su posición se mantendría bajo revisión dada la importancia del tema