



**Programa de las
Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.7/INF/6
13 de febrero de 2003



ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE
NEGOCIACIÓN DE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL
JURÍDICAMENTE VINCULANTE PARA LA APLICACIÓN
DE MEDIDAS INTERNACIONALES RESPECTO DE
CIERTOS CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES

Séptimo período de sesiones
Ginebra, 14 a 18 de julio de 2003
Tema 5 del programa provisional*

Preparación de la Conferencia de las Partes

**CURSO PRÁCTICO SOBRE RESPONSABILIDAD Y REPARACIÓN CELEBRADO EN
EL CONTEXTO DEL CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES
ORGÁNICOS PERSISTENTES, EN VIENA, DEL 19 AL 21 DE SEPTIEMBRE
DE 2002: INFORME DE LOS COPRESIDENTES****

Nota de la secretaría

1. La Conferencia de Plenipotenciarios para el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes adoptó el 23 de mayo de 2002 la resolución 4 sobre responsabilidad y reparación con respecto a la utilización e introducción intencional en el medio ambiente de contaminantes orgánicos persistentes. El párrafo 2 de dicha resolución pedía a la secretaría que, en cooperación con uno o más Estados, organizase un curso práctico sobre responsabilidad y reparación en el contexto del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y materias conexas. En el párrafo 3 de la resolución se decidió que el informe acerca del curso práctico se estudiase en la primera reunión de la Conferencia de las Partes con miras a tomar una decisión sobre las nuevas medidas que hayan de adoptarse. El curso práctico se celebró en Viena del 19 al 21 de septiembre de 2002 por invitación del Gobierno de Austria. Para información del Comité Intergubernamental de Negociación, se reproduce en el anexo del presente documento el informe de los Copresidentes, que se presenta tal y como se produjo sin edición oficial.

* UNEP/POPS/INC.7/1.

** Referencia: Conferencia de Plenipotenciarios para el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, resolución 4.

K03-60588.s 040303 070303

2. En la resolución 4 de la Conferencia de Plenipotenciarios se invitaba también en su párrafo 1 “a los gobiernos y a las organizaciones internacionales pertinentes a que facilitasen a la secretaría información sobre las medidas y acuerdos nacionales, regionales e internacionales sobre responsabilidad y reparación, especialmente en lo que respecta a los contaminantes orgánicos persistentes”. El Comité Intergubernamental de Negociación reiteró esta invitación en su sexto período de sesiones, celebrado del 17 al 21 de junio de 2002. Se recibió información de 25 gobiernos y dos secretarías de instrumentos internacionales y se puso a disposición como documento de información UNEP/POPS/INC.6/INF/5 en el sexto período de sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación y en el curso práctico ulterior sobre responsabilidad y reparación. La información recibida después del 21 de junio de 2002 está disponible en Internet en: <http://www.pops.int/documents/followup/liability.htm> y previa petición a la secretaría.

Anexo

Curso práctico sobre responsabilidad y reparación en el contexto del
Convenio de Estocolmo
Academia Diplomática de Viena
19 a 21 de septiembre de 2002

Informe de los Copresidentes revisado por los participantes

1. El Director de la Academia Diplomática de Viena, el Director de Asuntos Ambientales Internacionales del Ministerio Federal de Austria de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Ordenación de los Recursos Hídricos, y el Director Adjunto de la División de Productos Químicos del PNUMA dieron la bienvenida a los participantes en el curso práctico. Asistieron al curso práctico participantes de Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Colombia, Comunidad Europea, Dinamarca, Egipto, Eslovenia, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Hungría, India, Irán (República Islámica del), Lesotho, Malasia, Nicaragua, Países Bajos, Polonia, República Checa, República Unida de Tanzania, Senegal, Suecia, Suiza, Tailandia, Ucrania, Uruguay, Vanuatu, Viet Nam, Yemen y Yugoslavia. Asistieron también participantes de la Organización Marítima Internacional, PNUMA, la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y Greenpeace International. Se acordó que copresidiesen el curso práctico la Sra. Iman El-Banhawy de Egipto y el Sr. Gerhard Loibl de Austria.
2. El Director Adjunto de la División de Productos Químicos del PNUMA recordó que el curso práctico se celebraba en respuesta a la petición de la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (COP). En su resolución 4, la Conferencia había pedido “a la secretaría que, en cooperación con uno o más Estados, organizase un curso práctico sobre responsabilidad y reparación en el contexto del Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes y materias conexas, a más tardar en 2002”. En el preámbulo de la resolución se había “reconocido que el momento era oportuno para seguir examinando la necesidad de elaborar reglas internacionales en materia de responsabilidad y reparación derivadas de la producción, el uso y la liberación intencional en el medio ambiente de contaminantes orgánicos persistentes”. El informe del curso práctico se estudiará en la primera reunión de la Conferencia de las Partes con miras a tomar una decisión sobre las nuevas medidas que hayan de adoptarse. El Director Adjunto también proporcionó una reseña de los artículos fundamentales del Convenio que podrían considerarse de importancia para el debate y explicó la estructura del curso práctico. La primera parte consistiría en una serie de presentaciones por expertos, entre las que figurarían una reseña de los acontecimientos jurídicos internacionales relacionados con la responsabilidad y la reparación; información sobre regímenes de responsabilidad existentes elaborados en el marco de la Organización Marítima Internacional y el Convenio de Basilea, y recientes acontecimientos en relación con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología; y con aspectos técnicos de los contaminantes orgánicos persistentes. La segunda parte estaría compuesta por sesiones de trabajo para estudiar cuestiones relativas a los COP y la responsabilidad.
3. En la primera presentación el Profesor Gerhard Hafner, que fue miembro de la Comisión de Derecho Internacional, expuso el derecho en vigor relativo a la responsabilidad y preparación a nivel regional. El Profesor Hafner hizo referencia a la labor en curso y observó los progresos realizados hasta ahora por la Comisión de Derecho Internacional, a la que la Asamblea General había pedido que se ocupase de este tema. Expuso cuestiones y problemas que han de tenerse en cuenta en la elaboración de normas sobre responsabilidad y reparación, y explicó los diferentes conceptos de responsabilidad y responsabilidad objetiva en derecho internacional. Se trataba de responsabilidad cuando se había cometido un acto ilícito, mientras que se establecía la responsabilidad objetiva cuando no intervenían actividades ilícitas (por ejemplo, el transporte de mercancías peligrosas en el mar). Podría aplicarse la responsabilidad objetiva si se derivaban daños como resultado de dichas actividades y podía establecerse un nexo causal. El Profesor Hafner mencionó los diversos elementos de los regímenes de responsabilidad existentes, tales como la especificación de actividades, daños cubiertos, encauzamiento de la responsabilidad, limitación de la indemnización, y examinó los diferentes sistemas de indemnización. También señaló la falta de definición

comúnmente aceptada de medio ambiente, así como las dificultades de medir el daño ambiental, comprobar la causalidad y determinar el autor responsable. En contraste con la responsabilidad, se carecía de un sistema general que abarcara la responsabilidad objetiva en los contextos de los movimientos transfronterizos y de sustancias peligrosas.

4. En el debate subsiguiente, se plantearon varias cuestiones fundamentales que podría ser necesario abordar al considerar un posible régimen de responsabilidad en el contexto de los COP, incluida la responsabilidad del usuario respecto del autor; responsabilidad estatal en relación con la responsabilidad civil; actividades que deberían incluirse en el ámbito de dicho régimen; y cómo podría procederse a la indemnización. Otras cuestiones que se mencionaron fueron la mayor dificultad de establecer la causalidad en casos de daños a largo plazo; la función de la responsabilidad del Estado; la posible aplicabilidad de sistemas de indemnización basados en seguros o fondos fiduciarios; las circunstancias que habían dado lugar a los regímenes de responsabilidad internacional existentes; la idoneidad de los regímenes de responsabilidad nacionales respecto de los internacionales; la falta de métodos comunes para evaluar los daños al medio ambiente y a la salud humana; y posibles supuestos en el marco del Convenio de Estocolmo que deberían ser contemplados en las normas de responsabilidad del derecho internacional o que podrían justificar un examen más profundo con respecto a la responsabilidad.

5. Realizaron presentaciones miembros del personal de la Organización Marítima Internacional (OMI) y de la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. El funcionario de la OMI describió los regímenes de responsabilidad e indemnización actualmente en vigor, en particular, el Convenio de responsabilidad civil por daños causados por contaminación por hidrocarburos (1992) y el Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos (1992). También expuso los elementos básicos del Convenio Internacional sobre Responsabilidad e Indemnización relativas al Transporte Marítimo de Sustancias Nocivas y de Sustancias Potencialmente Peligrosas o Convenio HNS (1996), y el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques (2001), ninguno de los cuales estaba todavía en vigor. La secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica describió la labor preliminar que se ha desarrollado mientras las Partes comienzan el examen de las cuestiones de responsabilidad en el marco del Convenio y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Lamentablemente, no fue posible que asistiesen al curso práctico ni el Organismo Internacional de Energía Atómica ni la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, pero ésta presentó un documento sobre el Protocolo sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de desechos peligrosos (1999), que todavía no está en vigor.

6. Tras las presentaciones, los participantes en el curso práctico deliberaron sobre la localización de la fuente de contaminación por hidrocarburos; los niveles de indemnización existentes según los regímenes de responsabilidad de la OMI; el concepto de “víctima”; la distinción entre indemnización y reparación; las razones históricas para la elaboración de las convenciones y convenios de la OMI; la posible pertinencia para el Convenio de Estocolmo de la definición de daño que se elaborará en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y las razones para la ausencia hasta la fecha de ratificaciones del Protocolo de Basilea sobre Responsabilidad, así como la cuestión sin resolver de los límites financieros con arreglo al Protocolo, y la complejidad inherente de la introducción de un régimen de responsabilidad en el derecho nacional existente. La aplicación de un régimen de responsabilidad y reparación con respecto a los COP parecía difícil debido a la diferente índole de los contaminantes, las diferencias en los arreglos financieros relativos al transporte de hidrocarburos tal como el seguro obligatorio y que en el caso de los COP no existe un fondo financiado por los productores.

7. En una presentación del Dr. Reiner Arndt del Instituto Federal Alemán de Seguridad y Salud Ocupacionales se consideraron las cuestiones fácticas relacionadas con los contaminantes orgánicos persistentes. Describió las características específicas de los COP (“productos químicos sumamente peligrosos”) que los distinguían de otras sustancias destacando el efecto a largo plazo de los COP a grandes distancias de su lugar de origen. Los COP se concentraban en las zonas más frías, procedentes de todas las partes del mundo en que se producían, utilizaban o consumían. El Dr. Arndt explicó las dificultades y retos

técnicos que planteaba la determinación de los COP presentes en el medio ambiente y la averiguación de sus fuentes. Entre otras cosas, señaló las dificultades que entrañaba a) en determinar si un determinado producto químico se liberaba después de un determinado momento en el tiempo (es decir, después de que el Convenio de Estocolmo o un potencial protocolo sobre responsabilidad hubiesen entrado en vigor) o por el contrario era parte de las liberaciones históricas de COP que el orador denominó “ruido de fondo”, y b) determinar si un daño determinado era atribuible a liberaciones nuevas o al “ruido de fondo”.

8. Las cuestiones debatidas tras la presentación del Dr. Arndt incluían el acceso para los países en desarrollo a la creación de capacidad en mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales; los vínculos complementarios entre los Convenios de Rotterdam, Basilea y Estocolmo; la determinación de COP y dilucidación de sus fuentes; la eliminación de los COP acumulados en los países en desarrollo; el potencial de un régimen de responsabilidad como instrumento para promover el cumplimiento del Convenio e indemnizar a las víctimas de los COP; el encauzamiento de responsabilidad a los usuarios o a los productores; la posible conveniencia de esperar a disponer de información sobre el inventario, la vigilancia, el cumplimiento y la evaluación de la eficacia con respecto a los COP antes de seguir estudiando nuevas cuestiones de responsabilidad; el establecimiento de la causalidad en el caso de COP producidos no intencionalmente; la diversidad de la colaboración PNUMA/OMS en la esfera de las alternativas del DDT; la carencia de métodos uniformes de vigilancia; las dificultades de evaluar el perjuicio para el organismo humano; la postura de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre rendición de cuentas en el sector empresarial y la disponibilidad de fondos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial para ayudar a ocuparse de los COP.

9. Para facilitar el ulterior estudio de las cuestiones, los participantes se dividieron en dos grupos de trabajo más pequeños y presentaron seguidamente sus informes al grupo completo. Se examinó una gama de supuestos en cuanto a la producción, la utilización, la importación/exportación, la gestión de existencias, los desechos y los COP existentes o nuevos. Muchos de estos supuestos se desecharon o se consideraron de menor importancia en relación con un potencial régimen de responsabilidad, por ejemplo, porque ya estaban contemplados por el Convenio de Basilea o por normas generales de responsabilidad, o no entraban en el ámbito previsto en la resolución 4 de la Conferencia de Plenipotenciarios que aprobó el Convenio de Estocolmo. Se estudió con más detalle un supuesto, basado en la hipótesis de que los Estados interesados eran Partes en los Convenios de Estocolmo y de Rotterdam.

- La empresa X produce legalmente clordano en el Estado A con arreglo al Convenio (y cuenta con permiso del Estado A para hacerlo).
- La empresa X exporta a la empresa Y del Estado B (de conformidad con el Convenio de Rotterdam).
- La empresa Y utiliza el clordano para uno de los usos para los que el Estado B cuenta con una exención con arreglo a la parte 1 del anexo A.
- El uso da como resultado daños transfronterizos/de largo alcance dentro del territorio del Estado C.
- ¿Quién tendría derecho a pedir indemnización y a quién?

10. Entre las consideraciones generales determinadas por los grupos figuraron la necesidad de tener en cuenta el período de tiempo transcurrido entre la liberación de los COP y la manifestación de los daños; la diversidad de fuentes de COP y sus efectos acumulados; las dificultades para establecer un nexo causal entre una fuente particular y un daño específico; la definición de daño causado por los COP y quién ha de considerarse como habiendo sufrido el daño; y si las actividades las desarrollaron, o los efectos los sintieron, Estados o particulares. Además, se deliberó sobre los daños que podrían incluirse en un potencial régimen de responsabilidad, y si la responsabilidad podría aplicarse o no con carácter retroactivo cuando el daño se hubiese causado antes de la entrada en vigor de dicho régimen. (No se citó ningún precedente de aplicación retroactiva de un régimen de responsabilidad, ni según el derecho internacional ni el nacional).

11. Algunos participantes sugirieron que varias de las dificultades determinadas en las deliberaciones podrían resolverse encauzando la responsabilidad al productor, que podría identificarse más fácilmente que un número potencialmente grande de usuarios. Otros expresaron dudas excepto al carácter práctico y la equidad de dicho enfoque, dado que un productor no tenía por qué saber necesariamente los usos a los que se estaba aplicando el producto y el control ejercido sobre el mismo. Un participante expresó la opinión de que el limitado número de circunstancias en las que podría ser aplicable un régimen de responsabilidad en el contexto del Convenio de Estocolmo sugería que sería preferible concentrar las actividades futuras en las normas de responsabilidad existentes. Otros estimaron que estaba justificada la continuación del estudio de la posible necesidad de un sistema de responsabilidad. Un participante señaló a la atención del curso práctico el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre responsabilidad ambiental, que atestiguaba que no todas las formas de daño ambiental pueden remediarse mediante la responsabilidad. Sugirió que para que la responsabilidad fuese eficaz tenían que existir uno o más agentes identificables (contaminadores), daño concreto y cuantificable, y un nexo causal entre el daño y el(los) contaminador(es) identificado(s). El participante mencionó que, en su opinión, el debate había arrojado dudas sobre si alguno de estos tres elementos fundamentales se aplicaría en el contexto de los COP.

12. Otra participante se refirió al efecto potencialmente disuasivo de un régimen de responsabilidad y la necesidad de ponderar el costo de medidas “preventivas” alternativas con relación a dicho enfoque de la responsabilidad. Sugirió que la falta o lo inadecuado de los regímenes nacionales de responsabilidad deberían tenerse en cuenta al evaluar la necesidad de un régimen internacional. Si bien reconocía la complejidad de las cuestiones y las dificultades técnicas, por ejemplo, para establecer un nexo causal entre la liberación de los COP y el daño particular sufrido, observó que todavía no se había llegado a ninguna conclusión sobre si un régimen de responsabilidad sería apropiado y estimó que era necesario continuar el debate.

13. En las observaciones finales, el gobierno anfitrión señaló la amplia participación en el curso práctico. El curso práctico había permitido a los expertos jurídicos y técnicos estudiar las complejidades de la responsabilidad en el contexto del Convenio de Estocolmo, en preparación para el examen de la cuestión por la CP-1.

14. En la clausura del período de sesiones los copresidentes manifestaron que esperaban que el debate habido en el curso práctico y el informe al respecto ayudarían a la CP-1 a decidir las medidas que se adoptarían en el futuro. [Título de la reunión].
