



**Consejo de Administración
del Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente**

Distr.: General
3 de diciembre de 2009

Español
Original: Inglés



11º período extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/

Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial

Bali, Indonesia, 24 a 26 de febrero de 2010

Tema 4 del programa provisional*

Nuevas cuestiones normativas: el medio ambiente en el sistema multilateral

Derecho ambiental

Informe del Director Ejecutivo

Adición

**Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional
sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por
daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente**

Resumen

Este informe se presenta al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 11º período extraordinario de sesiones de conformidad con la sección III de la decisión 25/11 del Consejo de Administración, de 20 de febrero de 2009, relativa al proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, en la que el Consejo de Administración tomó nota del proyecto de directrices para la elaboración de la legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente y pidió a la Secretaría que continuase elaborando las directrices para que fueran aprobadas por el Consejo/Foro en su siguiente período extraordinario de sesiones.

En el documento UNEP/GCSS.XI/8 se analiza el proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. El hecho de que el presente proyecto se analice en una adición al informe sobre el otro proyecto de directrices no significa que los dos conjuntos de directrices guarden una relación sustancial ni que haya una diferencia de categoría entre ambos. Los dos forman parte del programa de derecho ambiental del PNUMA, que se inscribe en la esfera prioritaria de la gobernanza ambiental.

* UNEP/GCSS.XI/1.

Medidas que podría adoptar el Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración tal vez desee adoptar una decisión del tenor siguiente:

El Consejo de Administración,

Recordando el Principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹, en el que se estipula que “[l]os Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales”,

Reconociendo que la existencia de legislaciones nacionales sobre responsabilidad e indemnización por daños ambientales derivados de actividades humanas se ha reconocido en gran medida como un elemento significativo para la protección del medio ambiente,

Recordando la sección III de su decisión 25/11, de 20 de febrero de 2009, titulada “Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente”, en la que tomó nota del proyecto de directrices y pidió a la Secretaría que continuase elaborando las directrices para que fueran aprobadas en su siguiente período extraordinario de sesiones,

Tomando nota con reconocimiento de los resultados de la reunión intergubernamental encargada del examen y ulterior desarrollo del proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, celebrada en Nairobi del 9 al 11 de noviembre de 2009,

1. *[Decide adoptar]* 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, que figuran en el anexo de la presente decisión;
2. *Decide además* que la Secretaría debería distribuir las directrices, así como los comentarios y los anexos relacionados con éstas, a todos los países e invita a todos ellos a formular nuevas observaciones sobre los comentarios con vistas a mejorar su calidad;
3. *Exhorta* a los países, en particular a los países en desarrollo y los países con economías en transición, a que apliquen las directrices a la hora de elaborar o modificar su legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente;
4. *Pide* al Director Ejecutivo que preste asistencia a los países que así lo soliciten, [con sujeción a la disponibilidad de recursos], en la elaboración o enmienda de su legislación nacional, políticas o estrategias sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente;
5. *Pide además* al Director Ejecutivo que informe de los progresos realizados a través del mecanismo ordinario de presentación de información sobre la ejecución del programa de trabajo y presupuesto.

II. Antecedentes y fundamento lógico

2. En el Principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, se enuncia que:

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por

¹ *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* (publicación de las Naciones Unidas, n° de venta S.93.I.8 y correcciones), vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo I.

los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

3. Los Programas tercero y cuarto de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental para el primer decenio del siglo XXI (Programas de Montevideo), aprobados por el Consejo de Administración en 2001 y 2009 respectivamente, pidieron al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que ayudara en este proceso. El más reciente representa una estrategia amplia para el PNUMA para el decenio que comienza en 2010 e incorpora la esfera programática 3, relativa a la prevención, mitigación e indemnización por daños ambientales.
4. En 2007, durante dos reuniones del grupo asesor de expertos de alto nivel sobre responsabilidad e indemnización por daños ambientales del PNUMA, los participantes formularon un conjunto de recomendaciones en las que se ofrecía orientación, en particular a los países en desarrollo y los países con economías en transición, para elaborar legislación nacional en la materia. En junio de 2008, durante una reunión consultiva del PNUMA, diversos expertos y funcionarios gubernamentales examinaron y siguieron perfeccionando el proyecto de directrices².
5. En febrero de 2009, el Consejo de Administración adoptó la decisión 25/11, relativa al derecho ambiental. En la sección III de dicha decisión, referente al proyecto de directrices sobre responsabilidad, recordó el mandato del PNUMA de trabajar en la esfera de la responsabilidad ambiental y tomó nota con reconocimiento de la labor que había realizado el PNUMA a la fecha. Recordó asimismo el Principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y observó que la existencia de legislaciones nacionales sobre responsabilidad e indemnización por daños ambientales se había reconocido en gran medida como un elemento significativo para la protección del medio ambiente. A continuación, el Consejo de Administración tomó nota del proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente. Asimismo, pidió a la Secretaría que continuase elaborando las directrices para que fueran aprobadas por el Consejo/Foro en su siguiente período extraordinario de sesiones³.
6. A tal fin, el 21 de mayo de 2009 el Director Ejecutivo escribió al Comité de Representantes Permanentes (con copia a las Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra) e invitó a todos los gobiernos y miembros del Comité a que formularan observaciones sobre las directrices y sus comentarios, con miras a hacerlas más pertinentes y seguir perfeccionándolas. Además, escribió a otros interesados pertinentes, a los que cursó la misma invitación. También pidió a todos los gobiernos que designaran a un funcionario de enlace a los fines de consulta sobre el ulterior desarrollo de las directrices. Asimismo, se cursaron invitaciones a diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes para que formularan observaciones sobre las directrices. E 26 de junio y el 2 de julio de 2009 se enviaron cartas complementarias para recordar a los gobiernos la oportunidad de presentar observaciones.
7. En respuesta a la invitación, la Secretaría recibió observaciones de 16 países (Argelia, la Argentina, Australia, Bhután, el Canadá, Croacia, los Estados Unidos de América, la India, el Japón, Mauricio, Noruega, los Países Bajos, Suiza, Tailandia, el Togo y Zambia) y de la Unión Europea. También enviaron sus observaciones las secretarías de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y Ad-Hoc Industry Natural Resource Damage Group, el Consejo Europeo de la Industria Química, el Instituto de Derecho Ambiental, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental, el Consejo Internacional sobre el Derecho del Medio Ambiente y Mujeres en Europa para un Futuro Común. Veinticinco países designaron a sus funcionarios de enlace.
8. En septiembre de 2009 se celebró en Ginebra una reunión de expertos, a la que asistieron 12 expertos de todo el mundo. Los participantes formularon otras sugerencias sobre la manera de incorporar las observaciones recibidas y de mantener la coherencia interna. La Secretaría preparó una versión revisada de las directrices con la información extraída de la reunión.

² Véase el informe de la reunión, documento UNEP/Env.Law/CM./1/2.

³ Para más detalles, véanse los documentos UNEP/GC.25/11/Add.2 y UNEP/GC/25/INF/15/Add.3.

9. La versión revisada sirvió de base para el análisis durante una reunión intergubernamental encargada del examen y ulterior desarrollo de las directrices, que se celebró en Nairobi del 9 al 11 de noviembre de 2009. El Director Ejecutivo invitó a los ministros responsables del medio ambiente de todos los gobiernos a que asistieran a la reunión. Asimismo, se cursaron invitaciones a diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes.

10. Asistieron a la reunión expertos que representaban a varios gobiernos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y diversas organizaciones no gubernamentales. Los participantes examinaron y siguieron perfeccionando el proyecto de directrices y, si bien quedaron algunas cuestiones por resolver, convinieron en gran medida en el texto, que figura en el informe de la reunión (reproducido en el documento UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.1). Ese documento también contiene una versión revisada de los comentarios sobre las directrices, que elaboró la Secretaría tras la reunión, además de los anexos en los que se amplía el proyecto de directriz 14.

11. En reuniones posteriores con el Comité de Representantes Permanentes, los gobiernos resolvieron las cuestiones pendientes mencionadas en el párrafo anterior. Los resultados se consignan en el anexo del presente informe en el que figura el proyecto revisado de las Directrices. Asimismo, en las reuniones se revisaron nuevamente los comentarios a las Directrices, que se reproducen en el documento UNEP/GCSS.XI/INF/6/Add.2.

Anexo

Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente⁴

El propósito de las presentes directrices es poner de relieve los problemas básicos que deberán resolver los Estados si deciden elaborar leyes y reglamentaciones internas sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente. En ellas se analizan los elementos fundamentales para su posible inclusión en esa legislación nacional y se proponen textos concretos para su posible adopción por los encargados de la redacción de legislación. Se prevé que las directrices sean útiles, en particular, para que los países en desarrollo y los países con economías en transición establezcan la legislación o política nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización, según lo consideren apropiado.

Directriz 1: Objetivo

El objetivo de las presentes directrices es brindar orientación a los Estados en relación con las normas nacionales sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, teniendo en cuenta el principio de quien contamina paga.

Directriz 2: Ámbito de aplicación

1. Las presentes directrices se aplican a la responsabilidad, las medidas de respuesta y la indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente.
2. No se aplican a daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente previstos en otras leyes nacionales que establecen regímenes de responsabilidad específicos o que guardan relación principalmente con la defensa nacional, la seguridad internacional o la gestión de los desastres naturales.

Directriz 3: Definiciones

1. Por “actividad peligrosa para el medio ambiente” se entiende toda actividad o instalación específicamente definida en la legislación nacional.
2. Por “daños” se entiende:
 - a) Muerte o lesiones corporales derivadas de daños ambientales;
 - b) Daños o perjuicios materiales derivados de daños ambientales;
 - c) Pérdida económica pura;
 - d) Costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse;
 - e) Costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas;
 - f) Daño al medio ambiente.
3. Por “daño ambiental” se entiende un efecto adverso o negativo en el medio ambiente que:

⁴ Las presentes directrices han sido modificadas y revisadas según los debates que tuvieron lugar en la reunión intergubernamental encargada del examen y ulterior desarrollo del proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre responsabilidad, medidas de respuesta e indemnización por daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente, celebrada en Nairobi del 9 al 11 de noviembre de 2009.

- a) Sea mensurable teniendo en cuenta parámetros establecidos científicamente, reconocidos por una autoridad pública, en los que se tome en cuenta cualquier otra variación inducida por personas y variación natural;
- b) Sea significativo, lo cual se determinará sobre la base de factores como:
- i) El cambio a largo plazo o permanente, que se ha de entender como el cambio que quizá no se repare mediante la recuperación natural en un plazo razonable;
 - ii) La magnitud de los cambios cualitativos o cuantitativos que afecten adversa o negativamente el medio ambiente;
 - iii) La disminución o pérdida de la capacidad del medio ambiente para proporcionar bienes y servicios ya sea con carácter permanente o provisional;
 - iv) La magnitud de cualquier efecto o repercusión, o ambos, adverso o negativo en la salud humana;
 - v) El valor estético, científico y recreativo de los parques, zonas silvestres y otras tierras.
4. Por “operador” se entiende la persona o las personas, o bien la entidad o las entidades, que ejercen el mando o control de la actividad, o una parte cualesquiera de ella, en el momento en que se produzca el incidente.
5. Por “incidente” se entiende cualquier suceso, o serie de sucesos, que tenga el mismo origen, que cause daño o plantee una amenaza grave e inminente de daño.
6. Por “medidas preventivas” se entiende cualquier medida razonable tomada por cualquier persona en respuesta a un incidente con objeto de prevenir, reducir al mínimo o mitigar pérdidas o daños, o sanear el medio ambiente.
7. Por “pérdida económica pura” se entiende la pérdida económica, no acompañada por lesiones corporales ni perjuicios materiales, que suponga pérdida de ingresos derivados directamente de un interés económico en cualquier uso del medio ambiente, resultante de un daño al medio ambiente.
8. Por “medidas de restablecimiento” se entiende cualesquiera medidas razonables dirigidas a evaluar, restablecer, rehabilitar o restaurar componentes dañados o destruidos del medio ambiente.
9. Por “medidas de respuesta” se entiende medidas de carácter preventivo y medidas de restablecimiento.

Directriz 4: Medidas de respuesta

1. En caso de un incidente que tenga lugar durante una actividad peligrosa para el medio ambiente, el operador deberá adoptar medidas de respuesta inmediatas y eficaces.
2. El operador debería notificar de inmediato a la autoridad pública competente del incidente y de las medidas de respuesta previstas o adoptadas y su eficacia o eficacia prevista.
3. La autoridad pública competente tendría derecho a obtener del operador toda la información pertinente relacionada con el incidente. También podría ordenar al operador que adopte las medidas de respuesta concretas que estime necesarias.
4. Si el operador no adopta medidas o las medidas adoptadas no son suficientemente eficaces u oportunas, la autoridad pública competente podría adoptar dichas medidas directamente o autorizar a una tercera parte a que lo haga y recuperar los gastos con cargo al operador.

Directriz 5: Responsabilidad

1. El operador sería estrictamente responsable de los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, toda persona sería responsable por daños causados por el incumplimiento de las disposiciones reglamentarias o normativas aplicables o por sus actos u omisiones voluntarios, imprudentes o negligentes, o a los que haya contribuido mediante ese

incumplimiento o esos actos u omisiones. Toda violación de una obligación normativa concreta debería considerarse culpa *per se*.

Directriz 6: Exoneración de responsabilidad

1. Sin perjuicio de exoneraciones ulteriores previstas en las leyes nacionales, el operador no sería responsable, o en el caso del apartado c) *infra* no será responsable en la medida no adjudicada a él, si el operador demuestra que el daño fue causado:

- a) Por acto fortuito o de fuerza mayor (causado por fenómenos naturales de carácter extraordinario, inevitable o incontrolable);
- b) Por conflicto armado, hostilidades, guerra civil, insurrección o ataques terroristas;
- c) Total o parcialmente, por un acto u omisión de una tercera parte cometido pese a las medidas de seguridad apropiadas al tipo de actividad de que se trate, pero en el caso de reclamaciones de indemnización, únicamente si el daño causado fue totalmente el resultado de comportamiento ilícito intencional de una tercera parte, incluida la persona objeto del daño;
- d) Por cumplimiento de medidas de carácter obligatorio impuestas por una autoridad pública competente.

2. En relación con el párrafo 4 de la Directriz 4, las exoneraciones adicionales a las mencionadas en los apartados a) a d) del párrafo 1 *supra* o los factores atenuantes pueden incluir:

- a) Una exoneración por una actividad autorizada expresamente mediante una autorización dada en virtud de una ley interna que permita el efecto en el medio ambiente y esté en plena consonancia con esa autorización;
- b) Una exoneración por un daño causado por una actividad que no debía causar daño según los conocimientos científicos y técnicos disponibles en el momento en que se realizó la actividad.

3. El operador podría ser total o parcialmente exonerado si demuestra que el daño fue causado por acto u omisión del demandante cometido con la intención de causar daño, o que el daño sea en todo o parte resultado de la negligencia del demandante.

Directriz 7: Responsabilidad conjunta y solidaria

En caso de que haya múltiples operadores, su responsabilidad debería ser conjunta y solidaria, o delimitada según corresponda.

Directriz 8: Reclamaciones de indemnización

1. Toda persona o grupo de personas, incluidas las autoridades públicas, deberían tener derecho a una indemnización por muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios materiales, y pérdida económica pura resultante del daño causado por actividades peligrosas para el medio ambiente, así como, cuando proceda, al reintegro del costo de las medidas preventivas y de restablecimiento.

2. La legislación interna puede aceptar reclamaciones de indemnización por daños causados al medio ambiente.

Directriz 9: Reclamaciones por medidas de respuesta de otro tipo

1. Toda persona o grupo de personas debería tener derecho a solicitar la adopción de medidas de respuesta de las autoridades públicas en caso de que ni el operador ni las autoridades públicas de que se trate estén adoptando medidas oportunas y eficaces para reparar el daño al medio ambiente, siempre que la persona o el grupo de personas tenga interés suficiente o sufra el menoscabo de un derecho con arreglo a la legislación nacional o interna, o ambas.

2. Toda persona o grupo de personas incluidas en el sentido del párrafo 1 deberían tener derecho a impugnar en procedimientos administrativos o judiciales la legalidad de cualquier acto u omisión de particulares o autoridades públicas que contravenga las leyes o normas nacionales o internas, o ambas, relativas a los daños causados por actividades peligrosas para el medio ambiente.

3. Toda persona o grupo de personas que sufra un daño ambiental debería tener derecho a la información que sea directamente pertinente a la presentación de una reclamación de indemnización del operador, o de la autoridad pública competente, que posea dicha información, a menos que la divulgación de dicha información esté prohibida explícitamente por ley o viole los intereses de terceras partes protegidos por ley.

Directriz 10: Límites financieros

1. La responsabilidad con arreglo al párrafo 1 de la Directriz 5 puede limitarse de conformidad con los criterios establecidos en virtud de cualesquiera sistemas de clasificación nacional aplicables a las actividades peligrosas para el medio ambiente.

2. Habida cuenta de que el operador podría no estar en condiciones de cumplir su responsabilidad o de que los daños reales podrían superar el límite de responsabilidad del operador, la legislación interna puede establecer la remuneración de posibles diferencias de retribución mediante un fondo especial o mecanismos de indemnización colectivos.

3. No deberían imponerse límites financieros a la responsabilidad dimanada del párrafo 2 de la Directriz 5.

Directriz 11: Garantías financieras

1. Tomando en cuenta la disponibilidad de garantías financieras, se debería alentar u obligar al operador a que cubra la responsabilidad, en virtud del párrafo 1 del artículo 5, por sumas no inferiores a las mínimas dispuestas por ley para el tipo de actividad peligrosa para el medio ambiente de que se trate, y se debería seguir manteniendo dicha responsabilidad durante el plazo de responsabilidad de que se trate, por medio de una póliza de seguro, bonos u otras garantías financieras.

2. La autoridad pública competente debería revisar periódicamente la disponibilidad y los límites mínimos de las garantías financieras teniendo en cuenta las opiniones de los interesados directos de que se trate, incluido el sector de seguros generales y especializados.

Directriz 12: Plazos para la presentación de demandas

1. La legislación nacional debería estipular la no aceptación de demandas de indemnización a menos que se presenten en un plazo determinado a partir de la fecha en que el demandante conoció o razonablemente debió haber conocido el daño y la identidad del operador. En todo caso, no se aceptarán demandas de indemnización a menos que se presenten en un plazo determinado a partir de la fecha en que tuvo lugar el daño.

2. En caso de que el incidente que causó el daño sea una serie de sucesos del mismo origen, los plazos establecidos en virtud de la presente Directriz comenzarán a regir desde la fecha del último de estos sucesos. En caso de que el incidente que causó el daño sea un suceso continuo, los plazos comenzarán a regir desde la finalización del suceso continuo.

Directriz 13: Demandas que incluyen componentes extranjeros – Derecho aplicable

1. Con sujeción a las leyes nacionales sobre jurisdicción y ante la falta de reglamentaciones especiales establecidas con arreglo a contratos o acuerdos internacionales, toda demanda de indemnización que plantee una cuestión relativa al derecho aplicable debería decidirse de conformidad con la legislación del lugar en que se produjo el daño, a menos que el demandante opte por fundamentar la demanda en la legislación del país en que ocurrió el suceso que produjo el daño.

2. La ley del Estado del foro debería determinar los plazos para que el demandante ejerza la opción de conformidad con el párrafo 1.

Directriz 14: Clasificación de sustancias y actividades o instalaciones peligrosas

1. La legislación nacional debería establecer listas de sustancias peligrosas, los umbrales de cantidades de esas sustancias y las actividades o instalaciones peligrosas para el medio ambiente, que

permitan determinar la índole y el alcance del riesgo de responsabilidad ambiental de los operadores y así fortalecer la asegurabilidad de los riesgos.

2. Para que sean más eficaces, esas listas deberían ser más exhaustivas que indicativas y reconocer en su justa medida las prioridades nacionales, en particular las necesidades sociales y económicas y los aspectos sensibles de la salud pública u otras circunstancias especiales.
