

CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/3
14 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

TALLER SOBRE RESPONSABILIDAD Y
COMPENSACIÓN EN EL CONTEXTO DEL
PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE
SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA
Roma, 2 - 4 de diciembre de 2002

INFORME DEL TALLER SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN EN EL CONTEXTO DEL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

INTRODUCCIÓN

A. *Antecedentes*

1. El Taller sobre Responsabilidad y Compensación en el Contexto del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología se celebró en Roma del 2 al 4 de diciembre de 2002. El taller fue organizado por el Gobierno de Italia, con apoyo financiero adicional de la Comunidad Europea, en respuesta a las invitaciones que el Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CIPC) hizo a las Partes del Convenio, en su segunda y tercera reuniones, para que organizaran —lo antes posible pero después de la primera reunión de la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo (recomendaciones 2/1 y 3/1)— talleres sobre responsabilidad y compensación de los daños que resultan de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados.

2. De acuerdo con la práctica establecida, el Secretario Ejecutivo solicitó a las Partes que nombraran expertos calificados competentes a fin de ser considerados para elegirlos como participantes del taller. Con base en los nombramientos recibidos, el Secretario Ejecutivo, en consulta con la Mesa del CIPC, eligió a los participantes para el taller tomando en cuenta los siguientes criterios:

a) asesoramiento de los patrocinadores sobre los fondos disponibles para cubrir los costos destinados a apoyar a los expertos de los países en vías de desarrollo y con economías de transición (un máximo de 23 expertos);

b) representación geográfica/regional equitativa;

c) prioridad para los expertos de los gobiernos que han ratificado el Protocolo;

d) conocimiento y especialización en uno o más de los temas que el taller pretende abordar;

y;

e) representación de las organizaciones competentes y de otros interesados directos.

/...

3. Se invitó a participar a representantes de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes, así como a los interesados.

4. Por lo tanto, al taller asistieron expertos que fueron nombrados por los gobiernos de los siguientes países: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Comunidad Europea, Costa Rica, Cuba, China, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Federación Rusa, Francia, Grecia, Holanda, India, Italia, Letonia, Mauricio, México, Mozambique, Noruega, Pakistán, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Suecia, Suiza, Uganda, Vanuatu, Venezuela, Vietnam.

5. También asistieron observadores de los siguientes gobiernos: Alemania, Bélgica, Irán (República Islámica de), República de Corea.

6. En el taller participaron expertos de las siguientes organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales:

a) *Organizaciones intergubernamentales*: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Office International des Epizooties, Corte Permanente de Arbitraje, Secretaría del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA);

b) *Organizaciones no gubernamentales*: Universidad Erasmo, Global Industry Coalition, Greenpeace International, Solagral, Third World Network.

TEMA 1. APERTURA DE LA REUNIÓN

7. La Sra. Patrizia De Angelis, Jefa de División del Ministerio de Medio Ambiente y Territorio, abrió el taller a las 10 horas del 2 de diciembre de 2002, dio a los participantes la bienvenida a Italia y afirmó que estaba muy complacida de constatar la presencia del gran número de delegados con una rica variedad de experiencias en el campo de responsabilidad y compensación. El proceso exigido por el artículo 27 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología fue muy importante, y expresó sus esperanzas de que el taller contribuiría, de manera importante, a dicho proceso, ya que Italia, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Territorio, estaba muy comprometida con la protección del medio ambiente. En conclusión, manifestó que esperaba que, además de sus exitosas deliberaciones, los delegados tendrían también la oportunidad de reservar un tiempo para disfrutar de la bella ciudad de Roma.

8. En su discurso en nombre del Secretario Ejecutivo de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Sra. Xueman Wang acogió con beneplácito a los participantes del taller y agradeció al Gobierno de Italia por su hospitalidad y a la Comunidad Europea por su asistencia financiera adicional. Afirmó que se encontraba complacida de observar el gran interés de los gobiernos en cuestiones de responsabilidad y compensación de los daños que resultan de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados. Debido a restricciones financieras y de espacio, no había sido posible dar cabida a todas las personas que deseaban asistir. Se expresó el deseo de que en el futuro sería posible incluir a más participantes. La Sra. Wang recordó que el CIPC ha invitado a los gobiernos a que organicen talleres a fin de acrecentar el entendimiento mutuo sobre cuestiones de responsabilidad y compensación. El presente taller fue sólo un paso en el largo camino hacia el cumplimiento de los requisitos del artículo 27 del Protocolo y se concibió para que fuera una reunión fuente de ideas creativas.

9. Tomó nota que se necesitaban 50 ratificaciones para que el Protocolo entrara en vigor y que, dada la tasa actual de ratificaciones, se esperaba que la primera reunión de la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo tuviera posiblemente lugar en 2003. Persuadió a los participantes para que pidieran a sus gobiernos que concluyeran el proceso de ratificación, con lo que se demostraría el compromiso de los países con la meta primordial de desarrollo sostenible.

TEMA 2. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

2.1. Elección de la Mesa

10. Durante la apertura de la reunión del taller, los participantes eligieron al Sr. Mr. Rene Lefebber (Holanda) como Presidente, a la Sra. Jimena Nieto (Colombia) como Vicepresidente y al Sr. Martin Batic (Eslovenia) como Relator.

2.2. Adopción del programa

11. También, durante la apertura de la reunión, el taller adoptó el siguiente programa con base en el programa provisional (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/1) preparado por el Secretario Ejecutivo:

1. Apertura de la reunión.
2. Cuestiones de organización:
 - 2.1. Elección de la Mesa;
 - 2.2. Adopción del programa;
 - 2.3. Organización de las actividades.
3. Revisión de la legislación ya existente en el campo de la responsabilidad y compensación de los daños que resultan de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados y de la ley internacional pertinente sobre responsabilidad y compensación.
4. Consideración de cuestiones sobre responsabilidad y compensación de conformidad con el artículo 27 del Protocolo.
5. Otros asuntos.
6. Adopción del informe.
7. Clausura de la reunión.

2.3. Organización de las actividades

12. Durante la apertura de la sesión del taller, los participantes adoptaron la organización de las actividades propuestas por el Secretario Ejecutivo en el anexo I del programa provisional anotado (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/1/Add.1).

TEMA 3: REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN YA EXISTENTE EN EL CAMPO DE LA RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN DE LOS DAÑOS QUE RESULTAN DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS Y DE LA LEY INTERNACIONAL PERTINENTE SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN

13. El tema 3 del programa se adoptó en la primera reunión del taller, y se continuó en la segunda reunión, las cuales tuvieron lugar el 2 de diciembre de 2002. A sugerencia del Presidente, los participantes consideraron el tema en dos grupos; el primero con base en las exposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales en el campo de responsabilidad y compensación y el segundo a partir de las exposiciones en torno a instrumentos similares a escala regional o nacional.

14. El Sr. Juerg Bally (Suiza), en su calidad de Vicepresidente del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Responsabilidad Civil en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, hizo su exposición sobre el instrumento legalmente obligatorio propuesto sobre responsabilidad civil por los daños transfronterizos originados de actividades peligrosas dentro del ámbito del Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales y el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales. Explicó que el instrumento propuesto estaba diseñado para un conjunto muy específico de circunstancias. Se derivó de un accidente industrial en Rumania, en el que, además de ocasionar daño ambiental en ese país, produjo daños similares en Hungría y Yugoslavia y, sin embargo, estos países aún no habían sido compensados. Se estaba elaborando el instrumento usando un “enfoque de interfaz”, en el sentido de que se basaba en accidentes que caerían dentro del ámbito de los dos convenios ya existentes. Dicho instrumento estipulaba los niveles específicos de los contaminantes que constituían “un accidente industrial” empleando los límites que esos dos convenios ya habían establecido. Por lo tanto, fijó un estándar mínimo, pero los países tenían la libertad de establecer límites mayores en su propia legislación nacional, la cual se haría cumplir en el marco del derecho privado internacional. Se pretendía que el instrumento entrañaría una responsabilidad estricta, establecería límites financieros y exigiría valores financieros, bajo la forma de un seguro obligatorio. El instrumento seguía en proceso de negociación, con varias cuestiones aún por resolver.

15. El Sr. Matthew Gubb (Secretaría del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes) hizo su exposición sobre el contexto, el proceso y las cuestiones que se relacionan con la consideración del tema de responsabilidad y compensación en el marco del Convenio. Si bien no ha habido consenso entre los negociadores en cuanto a la necesidad de un régimen de responsabilidad en relación con los contaminantes orgánicos persistentes, la Conferencia de Plenipotenciarios que adoptó el Convenio ha reconocido que el asunto ameritaba mayor consideración. En su primera reunión, la futura Conferencia de las Partes decidiría cualquier medida ulterior sobre el asunto, tomando en cuenta el informe de un taller que se celebró en Viena en septiembre de 2002. Algunos participantes pensaban que el régimen de responsabilidad para los contaminantes orgánicos persistentes cubriría una de las lagunas legales, complementaría convenientemente el Convenio de Estocolmo y desalentaría el comportamiento irresponsable. Por lo tanto, estaban a favor de un régimen internacional sobre responsabilidad y compensación. Otros, no obstante, pensaron que dicho régimen no sería apropiado o viable, principalmente debido a las dificultades legales y técnicas al momento de canalizar la responsabilidad en caso de daños causados por los contaminantes orgánicos persistentes, dada su dispersión de gran alcance durante un tiempo muy prolongado.

16. La Sra. Amy Hindman (PNUMA) expuso sobre un examen que realizó el PNUMA de la amplia gama de regímenes de responsabilidad ambiental. Inicialmente, del estudio se originó un documento sobre los antecedentes y, más tarde, una reunión de expertos sobre responsabilidad y compensación para

/...

daño ambiental que se sostuvo en Ginebra en mayo de 2002. Los expertos habían identificado varias “leyes blandas” que se ocupan de cuestiones relacionadas con responsabilidad y compensación, así como varias “leyes duras” regionales, mundiales y nacionales. También, habían notado que muchos regímenes de responsabilidad no han entrado en vigor, y se habían propuesto examinar los que estaban en operación y las razones de eso. Entre los factores importantes que determinarían si el régimen de responsabilidad tendría éxito, los expertos identificaron la pretendida finalidad del régimen de responsabilidad —es decir, proporcionar un remedio y/o desalentar la conducta irresponsable—, la naturaleza y el ámbito de la responsabilidad, cuestiones sobre seguro financiero y compensación complementaria y el procedimiento para resolver quejas. Los expertos identificaron cuatro recomendaciones para el PNUMA a fin de evaluar si el régimen era deseable y viable: elaboración de directrices y mejores prácticas, programas de creación de capacidad, promoción de la investigación para hacer posible una mejora continua y la aplicación de los regímenes de responsabilidad, y preparación de un nuevo acuerdo o acuerdos internacionales sobre responsabilidad y compensación. Actualmente, el PNUMA estaba evaluando estas recomendaciones y se esperaba que habría una reunión posterior de expertos a principios de 2003.

17. Se pidió más información sobre por qué algunos regímenes de responsabilidad han tenido éxito y otros no. Algunos expertos destacaron que los que habían generado resultados positivos tenían en común el hecho de que se relacionaban con actividades de gran importancia económica, lo cual significaba que había un órgano de opinión a favor de hacerlos funcionar en forma apropiada. Por otra parte, los que tenían una finalidad más amplia, más difusa, habían tenido mucho menos éxito.

18. El Segundo grupo de exposiciones se relacionó con la legislación regional y nacional. La Comisión Europea expuso sobre su propuesta de directrices, las cuales ahora se están discutiendo en la Comunidad Europea, sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales. La consideración del tema se refirió a una larga historia, remontándose a, por lo menos, la resolución parlamentaria de 1993. La finalidad de las directrices no sólo fue aplicar el principio de los países contaminantes de una manera eficaz, sino que, también, y antes que nada, impedir que el daño ambiental tenga lugar para comenzar. El principio subyacente fue que el operario debe cargar con el costo de prevención y de cualquier medida remediadora que se lleve a cabo y que el Estado miembro individual obligaría al operario a hacerlo. Las directrices se referían a la relación del derecho público entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea y los operarios de las actividades ocupacionales, pero no daban a las partes privadas el derecho de buscar compensación. Asimismo, su ámbito se restringía a especies y hábitats que ya estaban protegidos por la legislación de la Comunidad Europea o bajo la legislación nacional preparada de conformidad con ella. Además de un régimen de responsabilidad estricta para daño ambiental para actividades específicas, también incluyen un régimen de responsabilidad basada en la prueba del elemento de la culpa o negligencia en caso de daño a la biodiversidad causado por actividades no peligrosas. También dejaban lugar a la posibilidad de defensa al abrigo de varios amparos, como el “amparo con arreglo al estado corriente de la tecnología”, mediante el cual una acción ambiental pasada puede considerarse que no entraña responsabilidad si no ha sido calificada como perjudicial en el momento en que tuvo lugar. En los casos en los que la responsabilidad no recaía en el operario, o en los que éste no tomaba medidas preventivas o remediadoras, el proyecto de directrices exigiría a la autoridad competente que emprendiera cualquier medida preventiva y remediadora que fuera necesaria. En tal caso, los costos se recuperarían del operario. No había tiempo límite sobre la responsabilidad. Las directrices no exigían valores financieros obligatorios, pero promovían el desarrollo de instrumentos de seguros apropiados. No había nada que impidiera a los Estados miembros tomar medidas más estrictas que las contenidas en el proyecto de directrices. Además, se tenía previsto que en caso de que la autoridad pública competente no cumpliera con llevar a cabo las debidas acciones, ésta sería apelable por un tribunal independiente, o por algún otro órgano público independiente competente, luego de una petición de las personas que hayan resultado o pudieran resultar afectadas de manera adversa.

/...

19. El Sr. Bally (Suiza) expuso en torno a la ley suiza sobre ingeniería genética. La ley distingue entre uso contenido y liberación en el medio ambiente, ya sea con fines experimentales o de comercialización de un producto. En caso de surgir daño por el uso contenido o la liberación experimental, se aplica una responsabilidad estricta al titular del permiso. En caso de daño producto de una liberación con fines comerciales, se aplica una responsabilidad estricta al titular del permiso si la víctima fue un agricultor o el consumidor de uno de sus productos. También, explicó que un defecto en un producto caía dentro del derecho tradicional sobre responsabilidad para productos de consumo. La responsabilidad era ilimitada, el plazo límite era de tres años después de conocerse el daño y el plazo absoluto de 30 años.

20. La Sra. Anne Daniel (Canadá) hizo su exposición sobre el sistema legal canadiense para responsabilidad y compensación. Hizo hincapié en que, surja o no cualquier cosa de las negociaciones en torno al artículo 27, es importante recordar que los países podían seguir haciendo arreglos apropiados dentro de su propio control nacional. En Canadá, un Estado federal, los asuntos ambientales son regulados por el gobierno, a escala tanto provincial como federal, y también por las municipalidades y ciertos grupos indígenas autogobernados. Canadá es un país que se rige principalmente por el derecho común, con un sistema de derecho civil en Québec, con el resultado de que la compensación se controla por medio de fallos judiciales, no por ley. La ley canadiense de protección ambiental (CEPA) sirve como marco legislativo mediante el cual Canadá implantó varios tratados internacionales que cubren varios aspectos ambientales: sustancias químicas, organismos vivos modificados, etc. Con la CEPA, se han asegurado varios remedios civiles, los cuales han complementado el derecho común. Además, los jueces cuentan con una amplia gama de opciones para la determinación de sentencias, incluidas las de naturaleza cuasivil, en aquellos casos en los que ha habido condenas por violaciones a la CEPA, como mandar al infractor que pague una cantidad a los grupos ecologistas por su trabajo en la comunidad. Algunas de esas ideas pueden ser de interés para quienes actualmente están desarrollando marcos nacionales sobre la seguridad de la biotecnología. Por ejemplo, Canadá tiene un Fondo para Daño Ambiental, hacia el cual podían asignarse las multas impuestas. Si bien se hace hincapié en la prevención del daño ambiental, también hay fuertes sanciones para castigar a quienes ocasionen ese daño.

21. Expertos de Australia, Noruega, Polonia, Reino Unido y Uganda también hicieron descripciones generales de su legislación nacional en el área de responsabilidad y compensación.

TEMA 4. CONSIDERACIÓN DE CUESTIONES SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 27 DEL PROTOCOLO

22. El tema 4 del programa se adoptó en la segunda reunión del taller, el 2 de diciembre de 2002, con el cual se prosiguió en la tercera y cuarta reuniones del 3 de diciembre. Al presentar el tema, la Secretaría llamó la atención de los participantes sobre una nota del Secretario Ejecutivo (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/2) que se había preparado para ayudar a identificar las actividades y los principales elementos que se cubrirían en el contexto del artículo 27 del Protocolo. El Presidente manifestó que esperaba escuchar un debate general sobre las cuestiones identificadas en ese documento, así como cualquier otro asunto que los participantes desearan traer a discusión. También, señaló que el taller estaba pensado para ser una sesión fuente de ideas creativas sin constreñirse por consideraciones políticas, y que los resultados de las discusiones se presentarían al Secretario Ejecutivo, quien los daría a conocer mediante un documento de información.

23. El Presidente invitó a los participantes para que reflexionaran de manera general sobre las cuestiones que se identificaron en el documento de la Secretaría e indicaran los temas principales que deseaban discutir en el taller. Muchos participantes elogiaron la documentación que preparó la Secretaría y consideraron que era una buena base para examinar los asuntos antes de la reunión. Se destacó que

/...

puesto que el presente taller era una buena oportunidad para que se diera una discusión no constreñida por consideraciones de orden político, los participantes debían poner su mejor esfuerzo en pensar en ideas y enfoques innovadores.

24. Se pensó que debía aprovecharse la oportunidad para abordar de frente los puntos más importantes, entre los que destacan:

- a) comprensión del artículo 27 del Protocolo;
- b) tipos de actividades y escenarios relativos a daños que el artículo 27 del Protocolo puede cubrir;
- c) objetivos y funciones de los reglamentos y procedimientos sobre responsabilidad para los daños que resultan de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados;
- d) definición de daño;
- e) canalización de la responsabilidad, incluida la del Estado;
- f) garantía financiera y fondos;
- g) formas de cualquier instrumento que puedan resultar del proceso en el marco del artículo 27 del Protocolo.

25. Además, se sugirió que un tema para discusión era el de una definición precisa del tipo de organismos vivos modificados que se necesitaba considerar, puesto que, hoy en día, el concepto era demasiado general y estaba insuficientemente definido.

26. Se expresaron puntos de vista de que un punto de partida útil sería examinar los regímenes de responsabilidad que no han tenido resultados positivos, y las razones de su fracaso. Se sugirió que cuanto más específico sea el enfoque, mayor será la probabilidad de éxito.

27. Algunos expertos indicaron que la discusión necesitaba concentrarse en cuáles eran las cuestiones que hacían que un régimen internacional fuera necesario, y por qué la ley nacional no podía abarcarlas. Un problema que debía resolverse fue aquél sobre dónde debía marcarse una línea divisoria entre los asuntos que quedaban por resolver a escala internacional y los que podían manejarse con la legislación nacional.

28. Se hizo hincapié en que debía darse mayor atención a la creación de capacidad en relación con los reglamentos y procedimientos sobre responsabilidad.

Comprensión del artículo 27 del Protocolo

29. El Presidente invitó a los participantes para que reflexionaran inicialmente sobre el ámbito del artículo 27 del Protocolo, en particular en relación con los “daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados”.

30. Los puntos de vista expresaron que el artículo 27 dejaba todas las opciones abiertas y que la función exclusiva del taller era examinar exhaustivamente todas las opciones y considerar todos los asuntos, para información subsiguiente a la Conferencia de las Partes en el Convenio actuando como reunión de las Partes en el Protocolo.

/...

31. También se expresó que el artículo 27 debía comprenderse en un contexto amplio, en el cual debe tomarse en cuenta no sólo el transporte de los organismos vivos modificados, sino, también, otras actividades en el marco del Protocolo, en particular, el tránsito, manejo y uso de dichos organismos que también caen dentro del ámbito del Protocolo (artículo 4). Además, se destacó que los efectos de estos organismos pueden observarse sólo en un periodo potencialmente prolongado. Por lo tanto, el daño puede manifestarse en sí mucho después de haberse concluido el embarque específico y de la introducción de los organismos vivos modificados en el medio ambiente. No obstante, también se señaló que el artículo 27 se refiere sólo a los movimientos transfronterizos de esos organismos, lo cual implica el transporte de un punto al otro.

32. Además de la posible interpretación del concepto de “daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados” de la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo, se advirtió que incluso una interpretación estrecha de esta frase no impedía a la Conferencia de las Partes, actuando como reunión de las Partes en el Protocolo, ampliar el ámbito del artículo 27. Hubo cierto debate en torno a si el artículo 27 era un límite mínimo o un límite máximo, lo cual sería una cuestión política y/o legal que debía resolver la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo.

Tipos de actividades y escenarios relativos a daños que el artículo 27 del Protocolo puede cubrir

33. El Presidente listó escenarios o actividades que el artículo 27 del Protocolo puede cubrir, los cuales están contenidos en el anexo que se incluye en el presente informe. Destacó que los escenarios identificados en el anexo tenían la finalidad de someterse a discusión y, por lo tanto, se basaban en una interpretación amplia del artículo 27 del Protocolo y que no eran exhaustivos. Hizo notar que los escenarios podían usarse como herramientas para guiar a los participantes a fin de que elaboraran cuestiones sustantivas en relación con el artículo 27.

34. Se expresó el punto de vista de que una pregunta fundamental era si el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados que daba origen al daño era intencional o no intencional. Dependiendo de esa diferencia, surgieron aspectos distintos en un posible sistema de responsabilidades.

35. En relación con la cuestión sobre la catástrofe que podrían originar los organismos vivos modificados, se hizo una distinción entre una catástrofe nuclear, en la que las consecuencias se presentarían durante un tiempo prolongado, un derrame importante de petróleo, en el que la contaminación se disipa después de unos cuantos años, sin dejar rastros, y el tipo de catástrofe en la que la liberación de organismos vivos modificados ocasiona la extinción de una especie que, por definición, es para siempre. Dicha extinción también puede ocurrir en el caso de contaminación nuclear o por petróleo. Una vez que los organismos genéticamente modificados se cruzan con organismos convencionales, los efectos son irreversibles. Sin embargo, existen diferentes puntos de vista sobre esta cuestión.

36. Se expresó la opinión de que no había paralelo entre una catástrofe relacionada con la seguridad de la biotecnología y un desastre más convencional, como un accidente nuclear o un derrame de petróleo, puesto que no podían identificarse los efectos de la liberación de organismos vivos modificados. De hecho, también se sugirió que no había necesidad de definir una catástrofe o daño particular a fin de establecer un régimen de responsabilidad. En cambio, el régimen de responsabilidad debe definirse de forma independiente de cualquier catástrofe o daño que pueda, o no pueda, tener lugar. Sin embargo, se manifestó que se necesitaba una definición de daño o catástrofe y que tenía que enraizarse en los contextos científico y legal contemporáneos.

37. Se manifestó que debía desarrollarse, de modo proactivo, un régimen de responsabilidad y compensación no en respuesta a algún incidente. En este contexto, se les recordó a los expertos el objetivo del Protocolo, en particular el criterio de precaución al que hace referencia el Protocolo.

/...

38. Se expresó la opinión de que los escenarios no sólo cubrían el daño a la biodiversidad, sino, también, el económico infringido a los agricultores. Dicho daño económico ha sido abordado en otra parte, pero queda por completo fuera del ámbito del Convenio o del Protocolo (a excepción del artículo 26 y de manera periférica a dicho artículo relacionado con consideraciones socioeconómicas).

Objetivos y funciones de los reglamentos sobre responsabilidad para los daños que resultan de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados

39. Se manifestó que el foco de atención más importante de cualquier régimen de responsabilidad debía ser la reparación del daño. Además, la prevención del daño también se consideró como uno de los objetivos de cualquier régimen de responsabilidad. También, la promoción de la aceptación por parte del público de la industria relacionada con el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados podría ser una función importante.

40. Sin embargo, se expresaron dudas en torno a si la prevención podría lograrse a través de un régimen de responsabilidad. No quedó claro en qué medida un régimen así tendría efectos preventivos. Podría tener un efecto disuasivo, pero no estaba claro si tendría uno de carácter preventivo. Los regímenes de responsabilidad se pusieron en vigor después de que la prevención fracasó. En este contexto, se sugirió que podrían emplearse o desarrollarse mecanismos diferentes para fines de prevención.

41. Además, se dijo que, si bien las medidas preventivas en caso de un accidente convencional, como un derrame de petróleo, podían entenderse con facilidad, el concepto de medidas de prevención en el contexto de una liberación de organismos vivos modificados era menos fácil de asimilar.

42. En relación con el objeto y propósito del Protocolo, también se resaltó que un régimen de responsabilidad y compensación no debía ser tan estricto en el sentido de prevenir los movimientos transfronterizos intencionales de organismos vivos modificados.

43. Al mismo tiempo, se destacó que un régimen de responsabilidad también podría tener una función correctiva en cuanto a los movimientos transfronterizos ilegales de organismos vivos modificados.

Definición de daño

44. Se sugirió que debía adoptarse una definición amplia de daño, la cual incluiría no sólo el daño a la biodiversidad, sino, también, cubriría otros aspectos como pérdida económica, daño a la salud humana y daño socioeconómico.

45. Se resaltó que, además del daño ecológico, la liberación de organismos genéticamente modificados también podría causar pérdida comercial, como en el caso de un agricultor orgánico cuya cosecha se haya contaminado por semillas genéticamente modificadas.

46. En lo concerniente al daño socioeconómico, se señaló que el Protocolo específicamente tomó en cuenta la cobertura de dicho tipo de daño. Por ejemplo, la supervivencia de una población indígena, o de los pueblos de un país en vías de desarrollo, en general, puede vincularse con una especie particular en riesgo a causa de organismos vivos modificados. Sin embargo, se destacó que la inclusión de este tipo de daño podría no ser apropiada.

47. Un punto de vista fue que el Protocolo se refería a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, así como a la salud humana, y que el daño a esta última se entendería como el resultado del daño a la biodiversidad.

48. También se comentó que el daño a la biodiversidad podría ocurrir sólo cuando había un centro de origen de una especie. Se dijo que una vez que se llega a conocerse que un organismo vivo modificado ha contaminado un ecosistema natural, en algunos casos es un asunto bastante sencillo erradicar las cosechas o plantas genéticamente modificadas antes de que el daño a la biodiversidad se produzca. Se sugirió que sería necesario trazar un mapa de los centros de origen y, al mismo tiempo, también se resaltó que el daño a la biodiversidad no debía limitarse a los centros de origen, en especial en cuanto a los animales y los microorganismos.

49. Respecto de la reparación del daño a la biodiversidad, podrían llevarse a cabo medidas preventivas a posteriori o restauración. Sin embargo, cuando el daño era irreversible, se expresó que podrían preverse medidas o compensación equivalentes.

50. Fue en extremo difícil cuantificar el daño a la conservación de la biodiversidad y a su utilización sostenible y no todos los cambios en la biodiversidad originarían responsabilidad. Podría ser necesario el establecimiento de un umbral para el daño. Los escenarios que se presentan en el anexo del presente informe podrían cubrir una extensa gama de asuntos, incluidos los organismos vivos modificados que se destinan al uso como alimento humano, animal o para procesamiento, los cuales están ligeramente regulados en el Protocolo, pero que no se encuentran cubiertos, necesariamente, en un régimen de responsabilidad en el marco del Protocolo.

51. También se expresó el punto de vista de que el daño a la biodiversidad no era necesariamente el mismo que el daño al medio ambiente. También, la definición de “daño” para los fines que persigue el artículo 27 era una cosa, y la definición del daño que cubriría cualquier régimen de responsabilidad que restaba por desarrollarse era otra muy diferente. Se sugirió que no debía suponerse mecánicamente que, ya que la cuestión del daño debía discutirse en el contexto del artículo 27, eso significaba automáticamente que dicho daño sería cubierto por un régimen de responsabilidad.

52. Se dijo que era necesario contar con una comprensión científica sobre los efectos adversos en la conservación de la biodiversidad y su utilización sostenible y sobre si un simple cambio constituía en realidad un daño.

53. También, se hizo notar que la noción de efectos adversos debe vincularse con es estado previo de conservación, el cual puede evaluarse con base en información técnica como estadísticas de poblaciones y amplitud de distribución.

Canalización de la responsabilidad, incluida la del Estado

54. Se comentó el punto de vista de que la responsabilidad debe ser canalizada hacia los estados exportadores, destacándose la falta de confianza que hay entre los estados exportadores y los importadores, la necesidad de proteger a los pobres y el objetivo del Protocolo, que es promover el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados entre un Estado y otro. De acuerdo con otra opinión, la responsabilidad debe canalizarse hacia la persona responsable del movimiento tranfronterizo de un organismo vivo modificado, por lo menos como base fundamental, aludiendo a la opción de responsabilidad residual del Estado.

55. Se expresó la opinión de que la decisión de canalizar la responsabilidad hacia una persona particular presupone la imposición de una responsabilidad, basada en la ausencia de necesidad de probar el elemento de la culpa o negligencia, como norma de responsabilidad. Al respecto, se mencionó que los usuarios más abajo de la cadena de productores o exportadores deben estar sujetos a diferentes normas de responsabilidad (estricta o basada en la prueba del elemento de la culpa o negligencia).

56. Se afirmó que la responsabilidad estricta no era apropiada para todos los tipos de organismos vivos modificados y, también, que el artículo 27 no dictaba, necesariamente, un régimen de responsabilidad estricta.

57. En cuanto a la canalización de la responsabilidad hacia la persona responsable del movimiento transfronterizo de un organismo vivo modificado, se expresó la opinión de que dicha canalización debía estar guiada por el objetivo de un régimen de responsabilidad y compensación. Si la función es la prevención del daño, la responsabilidad debía canalizarse hacia la persona que estaba en la mejor posición de impedir el daño. Si la función es la reparación del daño, la responsabilidad debe canalizarse hacia una persona fácilmente identificable y capaz, desde el punto de vista financiero, de cubrir el daño. Al respecto, la promoción de la aceptación por el público de una industria que participa en el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados también podría ser un factor decisivo al canalizar la responsabilidad. En el caso de movimientos transfronterizos ilegales de dichos organismos, sería el traficante ilegal quien debería cargar con la responsabilidad.

58. También se opinó que la autorización de una importación de organismos vivos modificados transfronterizos se basaba en una evaluación de riesgos en el Estado importador y que, por consiguiente, la responsabilidad no debía canalizarse hacia el exportador o Estado que exporta. De acuerdo con otro punto de vista, la autorización de una importación y la canalización de la responsabilidad eran asuntos distintos que no debían mezclarse. A ese respecto, se hizo referencia a la presentación al Estado importador de información incorrecta o incompleta.

Garantía financiera y fondos

59. Varios expertos explicaron que, en sus países, quienes solicitan un permiso de importación o exportación de organismos vivos modificados tienen que establecer una garantía financiera en la forma de una fianza, garantía bancaria, póliza de seguro o un instrumento similar. Si bien la opinión que se expresó fue que el establecimiento de una garantía financiera obligatoria en el marco de un régimen de responsabilidad y compensación era una necesidad a fin de que dicho régimen fuera eficaz, otros participantes mencionaron varias dificultades, entre las que figuran el hecho de que el riesgo no es asegurable, la disponibilidad de seguros, el precio de alternativas de seguro y la carga de asegurar el cumplimiento con el requisito de establecer una garantía financiera.

60. También, se opinó que la garantía financiera podría no ser apropiada, puesto que una discusión en torno a ella generalmente llevaba a la limitación de dicha garantía (fijación de un techo), en tanto que también era posible concebir otros mecanismos que no sea el de la garantía financiera, como restauración directa del daño por la persona responsable.

61. Se destacó que en muchas negociaciones sobre instrumentos de responsabilidad, la cuestión de la introducción de una garantía financiera obligatoria en un régimen de responsabilidad y compensación quedaba abierta hasta el último minuto y se establecía en forma precipitada. Si el proceso en el marco del artículo 27 apuntara en esta dirección, se necesitaría información técnica y financiera precisa en la etapa inicial del proceso.

62. En cuanto al establecimiento de un fondo, se expresaron varios puntos de vista: que éste podría ser una alternativa complementaria a la introducción de una garantía financiera obligatoria en un régimen de responsabilidad y compensación, que un fondo sólo, sin el apoyo de un régimen de responsabilidad y compensación, carecería de sentido, que la función preventiva de un régimen de responsabilidad y compensación se perdería si la responsabilidad se canalizaba hacia el fondo en lugar de hacia la persona implicada en el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados y que no tendría sentido forzar a la industria de la biotecnología a pagar por adelantado un daño que tal vez nunca ocurrirá. Se apuntaron varias dificultades en relación con el establecimiento de un fondo, entre las cuales figuran las

/...

diferentes funciones de las garantías financieras y los fondos, las diferencias de precio entre las primeras y las contribuciones a un fondo, la identificación de contribuyentes a un fondo y la disposición de la industria de la biotecnología a contribuir a un fondo en la ausencia de una historia de accidentes numerosos y costos.

63. En cuanto a los posibles contribuyentes para el fondo, el punto de vista que se expresó fue que el productor, y el Estado en el que el productor está situado, debían contribuir al fondo. Otra opinión que se mencionó fue que las contribuciones a un fondo pueden hacerse en forma obligatoria o voluntaria, y que era necesario discutir más este tema. En cuanto a la admisibilidad a fin de hacer solicitudes para el fondo, se mencionó que dicha admisibilidad puede estar limitada a los países en vías de desarrollo y con economías en transición.

64. Se expresaron varios puntos de vista en relación con las posibles situaciones y actividades en las que un fondo podría ser de ayuda, entre las que figuran:

a) emergencias, respecto de las cuales se hizo notar que debe proporcionarse una ayuda de urgencia antes de concluir los largos y molestos procedimientos legales y, también, de que el fono haya sido recuperado de la persona responsable bajo el régimen de responsabilidad y compensación,

b) situaciones en las que la persona responsable no pueda ser identificada o esté exenta de responsabilidad;

c) ejecución de programas de creación de capacidad en el campo de la evaluación de riesgos, así como de responsabilidad y compensación.

Formas de cualquier instrumento del artículo 27 del Protocolo

65. El Presidente invitó a los participantes para que consideraran este subtema en la quinta reunión del taller, señalando que ya habían ofrecido una extensa gama de puntos de vista sobre el asunto. Dijo que, a uno de los extremos, se ha tenido la opción cero que, como él la entiende, significa que la responsabilidad y compensación ya estaban cubiertas adecuadamente en otros sitios dentro de los marcos normativos internacionales y/o nacionales. En el otro extremo de la gama de opiniones, varios expertos expresaron su fuerte apoyo por un instrumento legalmente obligatorio, si bien se hicieron tres reservas importantes al respecto: el tiempo que llevaría negociar, el tiempo adicional que transcurriría antes de que dicho instrumento entrara en vigor y la probabilidad de que no todas las Partes lo aprobarían. Entre esos dos extremos, algunos expertos dijeron que el resultado debía ser un instrumento no legalmente obligatorio, en la forma de directrices, recomendaciones o de un mecanismo de autoimposición. Se invitó a los participantes a que se ocuparan del asunto en combinación con los posibles fundamentos para un régimen de responsabilidad y compensación.

66. Se expresó la opinión de que se necesitaba más información técnica sobre aspectos que no fueran los de orden legal: causalidad, carga de la prueba, identificación de organismos vivos modificados específicos que han ocasionado daño, que significan, en realidad, “daño” y “conservación y utilización sostenible”, etc.

67. Al recordar la historia de las negociaciones, se destacó que algunos países habían esperado un instrumento legalmente obligatorio completo como parte integrante del Protocolo, pero que, debido a limitaciones de tiempo y otras presiones, finalmente acordaron una cláusula de autorización, a saber el artículo 27. Sin embargo, se indicó que la elección del resultado final fue una decisión política, y que era el deber del taller ofrecer la mejor información posible a la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo.

68. Se pensó que, como el presente taller era un foro de debate, no de negociación, los participantes tenían la obligación de examinar todas las opciones, sin descartar un solo asunto de la mesa de discusiones. Puesto que una de las ideas en discusión fue la de un instrumento legal plenamente desarrollado sobre responsabilidad, y ya que una gran cantidad de regímenes internacionales de responsabilidad ha fracasado (las dos importantes excepciones son aquellos que cubren los accidentes nucleares y de derrames de petróleo), hubo la necesidad de determinar por qué funcionaría un régimen de responsabilidad en el contexto del artículo 27. Se señaló que una característica fundamental de los regímenes que sí funcionaron era que su foco de atención era muy específico.

69. Se sugirió que podría adoptarse un enfoque de mejores prácticas a fin de hacer sugerencias para ayudar a los países que estaban desarrollando, por primera vez, regímenes de seguridad de la biotecnología.

70. En apoyo a la necesidad de un instrumento legalmente obligatorio, se destacó que dicho instrumento permitiría la introducción de un sistema uniforme, en lugar de uno que se apoyara en regímenes nacionales variables. En todo caso, por lo general no se respetaban los instrumentos que no eran obligatorios.

71. Se indicó que ciertos aspectos transfronterizos dictaban, necesariamente, la necesidad de un instrumento legalmente obligatorio. En particular, si bien la responsabilidad podía canalizarse hacia el importador o hacia el Estado importador bajo la ley nacional, se necesitaría un instrumento obligatorio internacional si se pretendía canalizar la responsabilidad hacia alguien más, fuera de la jurisdicción en la que se produjo el daño.

72. Se manifestó que no era posible elaborar las directrices en ausencia de un instrumento legalmente obligatorio ya que todo el propósito de las directrices era dar información sobre cómo poner en práctica un instrumento legalmente obligatorio.

73. Se pensó que una combinación de un instrumento legalmente obligatorio y directrices no obligatorias podría ser apropiada. Al respecto, se resaltó que el artículo 27 del Protocolo se agotaría en cuatro años a partir de la primera reunión de la Conferencia de las Partes actuando como reunión de las Partes en el Protocolo y que, en ese momento, se le harían enmiendas a fin de que ofreciera algunas características básicas de un régimen de responsabilidad y compensación en combinación con un instrumento no legalmente obligatorio que pudiera asegurar directrices complementadas con incentivos para seguirlas, como medidas de creación de capacidad.

74. También, se manifestó que en cuatro años no sería posible negociar un instrumento legalmente obligatorio autónomo en el marco del Protocolo.

75. Se propuso un planteamiento de dos pasos: inicialmente, elaborar ciertas “leyes blandas”, directrices o recomendaciones sobre todos los temas que se han estado debatiendo en el presente taller y, después, seguir trabajando sobre los asuntos con la intención de concluir un instrumento legalmente obligatorio en su curso regular.

76. Para resumir la discusión, el Presidente afirmó que había escuchado muchos puntos de vista a favor de un instrumento legalmente obligatorio, cuyo fundamento sería un régimen de responsabilidad civil, tal vez con cierta responsabilidad residual por parte del Estado. De resultar demasiado problemático elaborar un instrumento obligatorio completo, tal vez el enfoque de la combinación de uno obligatorio con otro no obligatorio sería el correcto. Para cubrir el periodo entre la adopción y la entrada en vigor de un instrumento legalmente obligatorio, uno que no lo fuera podría servir como arreglo provisional.

/...

77. Destacó la sugerencia de un enfoque sobre mejores prácticas y la conveniencia de crear capacidades en el campo de responsabilidad y compensación. También, resaltó que los participantes habían solicitado reglamentos y procedimientos para regular los movimientos transfronterizos. Las directrices no podrían sustituir dichos reglamentos, pero, por lo menos, podrían complementarlos.

78. También, hizo notar que varios participantes habían indicado la necesidad de más información sobre diferentes cuestiones que fueron abordadas en el taller, entre ellas, por qué otros regímenes de responsabilidad y compensación habían tenido éxito, la disponibilidad de garantías financieras y el establecimiento de relaciones de causa y efecto, las cuales podrían considerarse en un taller futuro.

Otros elementos que se incorporarían en un régimen al amparo del artículo 27

79. Otro asunto que se trajo a discusión fue el del arbitraje, que podría hacerlo la Corte Permanente de Arbitraje. Se sugirió que ésta sería más rápida en actuar que los tribunales judiciales y que, también, podría asegurar arreglos provisionales.

TEMA 5. OTROS ASUNTOS

80. No hubo otros asuntos.

TEMA 6. ADOPCIÓN DEL INFORME

81. El Relator presentó el proyecto de informe del taller (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/L.1) en su sexta reunión el 4 de diciembre de 2002. El proyecto de informe se adoptó como se enmendó en forma oral.

82. Se acordó que se confiaría al Relator, con la asistencia del Presidente, el Vicepresidente y la Secretaría, la finalización de la última parte de los procedimientos.

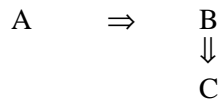
TEMA 7. CLAUSURA DE LA REUNIÓN

83. Luego del acostumbrado intercambio de formalidades, el Presidente declaró clausurado el taller a las 17 horas del miércoles 4 de diciembre de 2002.

Anexo

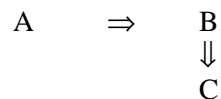
ESCENARIOS PARA EL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS

I. CULTIVOS DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS



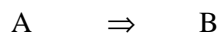
- A, B y C son Partes
- Introducción en el medio ambiente: ensayo de campo o crecimiento comercial
- MTF* intencional (A→B) y MTF no intencional (B→C)
- Variaciones:
 - A no es Parte
 - El MTF intencional (A-B) es ilegal (Art. 25)

II. PRUEBAS DE LABORATORIO DE VIRUS



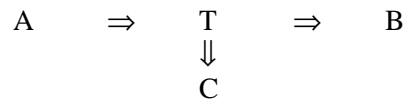
- A, B y C son Partes
- Uso contenido
- Liberación accidental
- MTF intencional (A→B) y MTF no intencional (B→C)

III. ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS DESTINADOS A USO COMO ALIMENTO HUMANO, ANIMAL O PARA PROCESAMIENTO QUE ENTRAN EN LA CADENA ALIMENTICIA



- A y B son Partes
- MTF intencional (A→B)

IV. EMBARQUE



- A, T, B y C son Partes
- Liberación accidental (que se destinarán a uso contenido o introducción al medio ambiente)
- MTF intencional (A→T→B) y MTF no intencional TBM (T→C)

* MTF se refiere al movimiento transfronterizo.