



Programa
de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente



Distr.
RESERVADA

UNEP/WG.69/4
15 de diciembre de 1981

ESPAÑOL
Original: INGLES

Grupo de Trabajo ad hoc de expertos
jurídicos y técnicos encargado de
elaborar un convenio que sirva de
marco mundial para la protección de
la capa de ozono

Estocolmo, 29 de enero de 1982

EXTRACTOS DEL INFORME DE LA REUNION AD HOC DE ALTOS FUNCIONARIOS
GUBERNAMENTALES EXPERTOS EN DERECHO AMBIENTAL
(Documento UNEP/GC.10/5/Add.2)

APENDICE I

PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO DE LA ESTRATOSFERA

(Presentado por las delegaciones de Finlandia y Suecia)

APENDICE II

PROYECTO DE RECOMENDACIONES Y ASPECTOS Y ELEMENTOS JURIDICOS
DE UN CONVENIO QUE SIRVA DE MARCO MUNDIAL PARA LA PROTECCION
DE LA CAPA DE OZONO DE LA ESTRATOSFERA

(Presentado por las delegaciones de
Finlandia, Suecia y Suiza)



Handwritten mark or scribble in the top right corner.

Faint, illegible text in the upper middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower section of the page.

Handwritten mark on the right margin.

Handwritten mark on the right margin.

APENDICE I

PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO DE LA ESTRATOSFERA
(Presentado por las delegaciones de Finlandia y Suecia)

1. Introducción

1. La protección de la capa de ozono es una esfera temática identificada en la decisión 9/19 del Consejo de Administración del PNUMA para su consideración por la Reunión ad hoc de altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental.
2. El Consejo de Administración reconoció la necesidad de la cooperación a escala mundial en esta esfera ya en 1977, en su decisión 84 C (V), relativa a la creación del Comité Coordinador sobre la Capa de Ozono y al Plan Mundial de Acción sobre la capa de ozono.
3. En su noveno período de sesiones, en mayo de 1981, el Consejo de Administración reconoció "la conveniencia a estos efectos de iniciar trabajos encaminados a la elaboración de un convenio que sirva de marco mundial y abarque la vigilancia, la investigación científica y la aplicación de las mejores tecnologías disponibles y económicamente viables para limitar y reducir gradualmente las descargas de sustancias que agotan la capa de ozono, así como a la formulación de estrategias y políticas apropiadas" (decisión 9/13 B). El Consejo de Administración decidió en consecuencia "iniciar trabajos encaminados a la elaboración de un convenio que sirva de marco mundial para la protección de la capa de ozono", y con tal fin decidió además "establecer un grupo de trabajo ad hoc constituido por expertos jurídicos y técnicos".
4. El presente documento procura identificar principios y conceptos de los instrumentos jurídicos y convenios vigentes, así como principios fundamentales de derecho internacional, que puedan servir para determinar el contenido y la forma de un convenio para la protección de la capa de ozono.

2. Protección de la atmósfera

5. La protección del medio ambiente atmosférico es el vínculo menos desarrollado de la cadena de medidas de protección que se encuentran actualmente evolucionando en el derecho ambiental internacional. La cooperación internacional para la protección del medio ambiente marino es muy extensa y tiene gran importancia la cooperación para proteger, entre otras cosas, los recursos biológicos, los ecosistemas y la flora y la fauna silvestres. No obstante, no hay gran cosa que informar con respecto a la atmósfera desde el punto de vista del derecho internacional.
6. Sin embargo, pueden identificarse algunas tendencias. Es digno de mención el Tratado de proscripción parcial de los ensayos nucleares, de 1963, que prohibió las explosiones nucleares en la atmósfera. La Convención de Helsinki de 1974 (Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico) fue el primer documento de su tipo en

incluir la contaminación transportada por aire. El artículo 5 impone la obligación a las partes contratantes de contrarrestar la introducción en la zona del Mar Báltico de sustancias peligrosas, ya sean transportadas por aire, por agua o de otra manera. La Convención sobre la protección del medio ambiente, celebrada en Estocolmo en 1974 por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, abarca todos los tipos de contaminación. La contaminación del aire se menciona expresamente en el artículo 1.

7. El convenio más interesante a este respecto es el Convenio sobre la contaminación transfronteriza del aire a largas distancias, de la CEPE, aprobado por 35 Estados en noviembre de 1979. La obligación fundamental del Convenio consiste en que las partes contratantes procurarán limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación del aire, incluida la contaminación transfronteriza del aire a largas distancias. A fin de lograr este objetivo las partes se comprometen a usar la mejor tecnología disponible que sea económicamente viable. Dentro del marco del Convenio las partes formularán políticas y estrategias que sirvan como medio para combatir la descarga de contaminantes del aire. En apoyo de las decisiones nacionales o conjuntas acerca de medidas que se han de adoptar, las partes realizarán intercambios extensos de información y cooperación científica. Tales intercambios y cooperación respecto de la labor de investigación tienen gran importancia a fin de obtener una base de datos que pueda ser aceptada por todas las partes en negociaciones futuras acerca de las medidas que se han de adoptar.

3. Principales elementos y principios de un convenio para la protección de la capa de ozono de la estratosfera

8. La base de un convenio puede derivarse del principio fundamental del derecho internacional de que los Estados tienen la obligación de no causar daños al medio ambiente de otros Estados o a zonas situadas más allá de los límites de la jurisdicción nacional. La responsabilidad de los Estados en esta esfera se refleja en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972.

9. Con arreglo a la decisión 9/13.B del Consejo de Administración, el instrumento internacional para la protección de la capa de ozono ha de ser un convenio que sirva de marco mundial.

a) Ambito

10. Se requiere un enfoque mundial debido al carácter mismo de la cuestión. La capa de ozono es un recurso ambiental mundial, y los esfuerzos por protegerla deben tener alcance mundial. Sólo puede asegurarse la protección de la capa de ozono mediante la acción internacional concertada. De esta manera, un tratado general abierto a todos los Estados y a las organizaciones internacionales parece ser el medio más adecuado de velar por su protección.

b) Estructura

11. La flexibilidad es esencial al concepto de marco. Las interacciones entre los ecosistemas y la atmósfera son muy complejas. Muchos procesos y reacciones de orden químico, físico y biológico todavía se desconocen. Un convenio encaminado a proteger la capa de ozono debe tener la suficiente flexibilidad como para dar cabida a los conocimientos nuevos respecto de esas interacciones.

12. Un sistema que se utiliza con frecuencia en el contexto ambiental es un convenio compuesto de dos partes, el convenio mismo y los anexos. Los requisitos técnicos contenidos en los anexos pueden enmendarse de manera más expedita que el convenio mismo. Con frecuencia se confiere a un órgano aparte la facultad de introducir cambios en los anexos técnicos, sujeto a un "procedimiento de exclusión" o "cláusula opcional", en cuya virtud todo Estado que no desee quedar obligado por una decisión del órgano tiene derecho a hacer una reserva respecto de la decisión.

13. La cooperación relativa a la protección de la capa de ozono debe ser flexible en cuanto a su funcionamiento. La adaptación a las circunstancias cambiantes y a los conocimientos y la experiencia constantemente en desarrollo debe ser lo más simple posible, y debe quedar abierto el camino para que se inicien nuevos esfuerzos de cooperación sin tardanza. Con este concepto fundamental lo mejor sería dar al cuerpo principal de un convenio de ese tipo la forma de un marco amplio que fijara los principios fundamentales. Las disposiciones concretas han de limitarse a las partes del convenio que no cabe esperar que se enmienden, en tanto que los anexos, aunque siguen constituyendo parte integrante del convenio, deben estar más abiertos a enmiendas que reflejen tanto los requisitos técnicos como los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles en un momento determinado.

c) Obligaciones fundamentales

14. Un convenio debe incluir una obligación general de los Estados en el sentido de proteger la capa de ozono y, con este fin, limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir las actividades sujetas a su jurisdicción o control que puedan tener efectos adversos sobre la capa de ozono.

15. No obstante, si un convenio sobre la protección de la capa de ozono ha de ser auténticamente internacional debe incluir también la obligación de los diversos Estados de cooperar activamente entre sí y con los órganos internacionales competentes en cuanto a la formulación de políticas y estrategias que sirvan como medio para combatir la descarga de sustancias que tengan, o que sea posible que tengan, efectos nocivos sobre la capa de ozono.

16. Estas dos obligaciones fundamentales implican una tercera responsabilidad, la de poner en práctica en el plano nacional la acción internacional.

17. Deben adoptarse medidas concertadas para colmar la laguna entre la intención internacional y la acción nacional. En el plano nacional los Estados deben usar los mejores medios practicables y disponibles para reducir a un mínimo la descarga procedente de todas las fuentes de sustancias que tengan el efecto de agotar la capa de ozono o que tengan otros efectos potencialmente negativos sobre la capa de ozono. El objeto de dicha responsabilidad es mantener tales descargas en el nivel más bajo posible, entre otras cosas, teniendo en cuenta factores económicos y sociales.

18. Aunque su estructura sea obligatoria, el objetivo fundamental de un convenio será la prevención general. Desde luego es difícil fijar normas relativas a la indemnización dentro de un convenio marco de carácter general. No obstante, es conveniente hallar los medios de arreglar las controversias en algunos casos.

d) Intercambio de información

19. El intercambio de información es necesario para cumplir las obligaciones mencionadas. Dentro del marco de un convenio los Estados deben intercambiar la información jurídica, científica y técnica pertinente en forma periódica respecto de las actividades encaminadas a luchar contra la emisión de sustancias que puedan tener efectos sobre la capa de ozono, y deben además transmitir dicha información a las instituciones establecidas en virtud del convenio.

e) Transferencia de tecnología y conocimientos

20. La transferencia de tecnología y conocimientos tiene particular importancia para hacer realidad los propósitos de un convenio mundial en esta esfera nueva y relativamente inexplorada. La transferencia es importante tanto para los Estados en desarrollo como para los desarrollados, y ha de promoverse dentro del marco del convenio.

f) Aspectos institucionales

21. En la decisión 9/13 B del Consejo de Administración reconoció expresamente "el papel y las atribuciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en lo que respecta a la protección y mejoramiento del medio ambiente en el mundo". Por cuanto la comunidad mundial ha decidido encomendar la redacción inicial de un convenio al PNUMA es lógico que cuando se concierte un convenio se asignen al PNUMA funciones permanentes en su aplicación. Por lo tanto, es concebible que el PNUMA sirva de depositario, realice las funciones de secretaría y otro tipo y además, como parte de sus responsabilidades generales de vigilancia del medio ambiente, mantenga sus funciones de vigilancia y evaluación, así como la coordinación de la investigación científica necesaria.

g) Cláusulas finales

22. En las cláusulas finales debe indicarse que el convenio estará abierto a todos los Estados y a las organizaciones intergubernamentales y que no estará sujeto a reservas.

APENDICE II

PROYECTO DE RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS ASPECTOS Y ELEMENTOS
JURIDICOS DE UN CONVENIO QUE SIRVA DE MARCO MUNDIAL PARA LA
PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO DE LA ESTRATOSFERA
(Presentado por las delegaciones de Finlandia, Suecia y Suiza)

1. Dado el carácter de la cuestión, el convenio debe ser auténticamente mundial en cuanto a su estructura y contenido.
2. Teniendo también presente el carácter de la cuestión, el convenio debe ser lo suficientemente flexible como para ser fácilmente adaptable a las circunstancias cambiantes a medida que se disponga de nuevas pruebas científicas.
3. Parecería adecuado que el convenio contuviera dos partes separadas:
 - a) Una parte principal constitutiva del marco amplio y general del convenio;
 - b) Otra parte compuesta de un anexo o de anexos que contengan disposiciones detalladas y requisitos técnicos, las enmiendas a las cuales podrán ser objeto de acuerdo más expeditamente que las enmiendas a la parte principal.
4. La disposición fundamental del convenio debe ser una obligación general que incumba a las partes contratantes de proteger la capa de ozono de las influencias externas que puedan alterar sus características fundamentales y provocar los riesgos consiguientes para el hombre, la biosfera y el clima. Debe incluirse también otra obligación de cooperar activamente en la formulación de políticas y estrategias a estos efectos. Los esfuerzos y las medidas nacionales tienen importancia primordial.
5. El convenio debe contener disposiciones relativas a la vigilancia y evaluación de los cambios registrados en la capa de ozono, así como a la investigación científica en este campo.
6. El convenio debe contener además una disposición relativa al intercambio periódico de información acerca de los temas pertinentes.
7. Deben incorporarse también en el convenio disposiciones relativas a la transferencia de tecnología de manera de permitir a las partes contratantes el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el convenio.

8. En cuanto a los arreglos institucionales, debe designarse al PNUMA como órgano depositario y deben encomendársele las funciones de secretaría necesarias, así como un papel de coordinación respecto de los componentes de vigilancia y evaluación del convenio.

9. Debe formar parte de los arreglos institucionales fundamentales un órgano normativo encargado de la aplicación de las disposiciones del convenio.