



**RED POR UNA AMERICA LATINA
LIBRE DE TRANSGENICOS**

BOLETÍN N° 372

Informe sobre las últimas negociaciones sobre responsabilidad y compensación en el Protocolo de Cartagena

19 Febrero 2010

**Servicio de información de bioseguridad
Red del Tercer Mundo**

La semana del 8 al 12 de febrero del 2010 tuvo lugar una reunión del llamado "Amigos de los presidentes" del grupo de trabajo sobre responsabilidad civil y compensación en el protocolo de Cartagena por los daños causados por el movimiento transfronterizo de los organismos transgénicos.

La existencia de un régimen de responsabilidad civil podría ser el más importante logro del Protocolo de Cartagena, que en realidad se ha convertido en un tratado internacional que regula, y de alguna manera facilita, el comercio internacional de transgénicos.

Lamentablemente, algunos países de América Latina, entre los que se destaca Paraguay, ha hecho todos los esfuerzos para que no se negocio ese régimen, o porque sea muy débil.

A continuación compartimos el informe hecho por la Red del Tercer Mundo sobre la reunión, que tuvo lugar en Kuala Lumpur – Malasia.

NEGOCIACIONES SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL Y COMPESANCION UNA PULGADA ADELANTE: EL TRATADO INTERNACIONAL A LA VISTA

Lim Li Lin y Lim Li Ching
Red del Tercer Mundo

El texto de una ley internacional sobre responsabilidad y compensación por los daños causados por organismos vivos modificados (OVM) estará en la agenda para su aprobación en la quinta Reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología en octubre de 2010 en Nagoya, Japón.



(En el Protocolo de Cartagena se utiliza el término organismos vivos modificados para lo que se conoce comúnmente como los organismos genéticamente modificados. El Protocolo es un tratado que está bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica.)

Un grupo de negociación (conocido como el Grupo de Amigos de los Copresidentes sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología), que se reunió en Kuala Lumpur el 8-12 de febrero del 2010, pidió al Secretario Ejecutivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica que comunique a los países miembros del Protocolo, el texto de un protocolo complementario sobre responsabilidad y compensación por daños resultantes de movimientos transfronterizos de transgénicos (OVM).

El texto de cualquier protocolo propuesto debe ser comunicada a las Partes por la Secretaría al menos seis meses antes de su aprobación. La reunión de Kuala Lumpur fue la última sesión de negociación prevista en al menos seis meses antes de la Reunión de las Partes en Nagoya. El texto propuesto todavía contiene muchos corchetes (que indican que hay desacuerdos).

Se ha programado que las negociaciones van a llevarse a cabo en Montreal los días 17-19 de junio de 2010. Se habla de la posibilidad de una reunión de entre tres y cinco días antes de la Reunión de las Partes en Nagoya, con sujeción al acuerdo del gobierno anfitrión, Japón.

Antecedentes de las negociaciones

La reunión de Kuala Lumpur fue la segunda de los Amigos de los Co-Presidentes, grupo creado en la cuarta Reunión de las Partes (celebrada en Bonn en mayo de 2008) para seguir negociando las normas y procedimientos internacionales sobre responsabilidad y compensación en el contexto del Protocolo de Cartagena. La primera reunión se celebró en México DF en marzo del 2009. Los Copresidentes son René Lefeber de los Países Bajos y Jimena Nieto de Colombia.

El tema de responsabilidad y compensación han sido tratado desde 2005, por un grupo de trabajo (en el marco del Protocolo de Cartagena) que se reunió cinco veces para elaborar normas y procedimientos internacionales sobre responsabilidad y compensación. Su última reunión se celebró en marzo de 2008, en un esfuerzo para completar el proceso, cuatro años después de que entre en vigencia Protocolo de Cartagena, tal como estaba establecido en su texto.

Sin embargo, las negociaciones ha estado marcado por profundas divisiones entre las Partes, por lo que han avanzando muy lentamente.

A pesar de que hubo una reunión extra pequeña del grupo de los Amigos de los Copresidentes antes y durante la Reunión de las Partes en Bonn en el 2008, las negociaciones no se pudieron concluir. Por lo tanto, se decisión en Bonn que hayan otras dos reuniones de los Amigos de los Copresidentes encargados de terminar el trabajo.

El grupo de los Amigos de los Co-presidentes está formado por seis representantes de cada una de las siguientes regiones: Asia y el Pacífico, África y América Latina y el Caribe, dos representantes de la Unión Europea y Europa Central y Oriental, y uno



de Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Japón.

Otras partes en el Protocolo de Cartagena también pueden asistir a las reunión de los Amigos de los Co-Presidentes en calidad de asesores. La limitación en el número se aplica a las Partes a las que se les permite sentarse a la mesa de negociaciones. Las agrupaciones regionales con un número mayor al especificado pueden tomar turnos en la mesa de negociación, siempre y cuando no hayan más delegaciones alrededor de la mesa. Los observadores (que no son Partes y otros observadores) se les permite, a discreción de los Copresidentes, que estar presentes como observadores.

La composición del grupo en la próxima reunión de Montreal en junio del 2010 será la misma, salvo que el número de asesores se limitará a seis para el Grupo de África, siete en América Latina y el Caribe del grupo (el número se incrementó en un uno por insistencia de Paraguay, que afirmó que necesita dos asesores), cuatro para la Unión Europea, y uno de la India, Malasia, Filipinas, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza. China y Japón pidió a dos asesores cada uno. Esta limitación se aplica al número de asesores de las Partes que se permiten en la sala de negociaciones. Los observadores no están invitados a asistir a la reunión de Montreal.

Se esperaba que el ritmo de las negociaciones sea lento y que haya un retraso en la conclusión del acuerdo. Durante las negociaciones sobre el Protocolo de Cartagena en sí, la cuestión de la responsabilidad y compensación fue tan polémico que no pudieron ser incluidos en el texto sustantivo del Protocolo de Cartagena, a pesar de ser apoyado por casi todos los países en desarrollo, que en esa época eran importadores de OVM, así como en el tema de las posibles transferencias ilegales o no intencionales de OVM. En su lugar, se incluyó una disposición en el Protocolo de Cartagena que luego de cuatro años de que entre en vigencia el Protocolo, se adopte un régimen sobre responsabilidad y compensación, tiempo que ya ha caducado.

Las negociaciones se han prolongado y los resultados ahora sólo puede ser adoptados en octubre del 2010 en Nagoya, lo que marca un retraso de diez años para que podamos tener normas y procedimientos internacionales sobre responsabilidad y compensación por daños OVM (el Protocolo de Cartagena se adoptó en 2000, y entró en vigencia en 2003).

Los acuerdos de Bonn son la base de las negociaciones

Las reuniones de los Amigos de los Co-Presidentes realizadas en la Ciudad de México y Kuala Lumpur se produjeron después de negociaciones muy difíciles en Bonn en el 2008, cuando las negociaciones prácticamente se había derrumbado, surgió un grupo de Amigos de espíritus afines "representando a los países cuya posición era que era necesario contar con un instrumento internacional sobre responsabilidad y compensación, y que debe tener elementos relacionados con la responsabilidad civil".

Dado que varias Partes tenían objeciones de que se desarrollen reglas internacionales sobre responsabilidad civil que permita a víctimas de daños causados por los OVM recurrir a tribunales nacionales para obtener reparación, el grupo de Amigos de espíritus afines, dirigido por Malasia, presentó una propuesta en Bonn, lo que salvó las negociaciones. El grupo de Amigos de espíritus afines estaba compuesto por alrededor de 80 países en desarrollo (incluidos todos los del Grupo de



África) y Noruega.

El acuerdo alcanzado en Bonn se basó en la propuesta del grupo de Amigos de espíritus afines. En esencia, decía que la responsabilidad internacional y compensación sería jurídicamente vinculante y que incluye aspectos administrativos, según el cual la responsabilidad sería una cuestión que debe resolverse entre la entidad responsable del daño y el brazo ejecutivo del gobierno, a través de "Medidas de respuesta" que aborde los daños. El régimen también debería contener con una disposición sobre la responsabilidad civil que:

(1) preserve el derecho de las Partes de poner en marcha leyes y políticas nacionales en materia de responsabilidad civil y compensación, que incluyan elementos como los que se estipula en las directrices que han de negociarse;

(2) establece el reconocimiento recíproco y ejecución de sentencias extranjeras, y

(3) abrir la posibilidad de que haya una revisión de las directrices luego de la entrada en vigor del instrumento, con miras a considerar la posibilidad de que tengan carácter vinculante o la elaboración de un régimen vinculante más amplio sobre responsabilidad civil.

("Medidas de respuesta" se definen en el texto y se puede resumir como acciones para evitar, minimizar, contener o mitigar los daños, así como para restaurar la diversidad biológica. Si el concepto de "amenaza inminente de daño" está incluido en el Protocolo Complementario, las medidas de respuesta también supondría la adopción de las medidas preventivas necesarias.)

Se acordó que esta sería la base para futuras negociaciones

La propuesta del grupo de Amigos de espíritus afines, era en sí misma una propuesta limitada, dado que la mayoría de países en desarrollo y Noruega han defendido firmemente un amplio régimen vinculante de responsabilidad civil, y han abogado por esto a durante años de negociaciones.

En Ciudad de México, se acordó que la forma del instrumento jurídicamente vinculante sería un protocolo complementario del Protocolo de Cartagena. Además, hay un texto de guías sobre responsabilidad civil, medidas de compensación adicionales y complementarias, así como medidas complementarias de creación de capacidad.

A lo largo de las negociaciones desde Bonn, este acuerdo de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las gestiones administrativas con una disposición sobre la responsabilidad civil ha sido constantemente socavado por las Partes que todavía se resisten a ese instrumento.

Las difíciles negociaciones sobre la responsabilidad civil

Las cláusulas sobre la responsabilidad civil que deben incluirse en el Protocolo jurídicamente vinculante complementario resultó ser el aspecto más polémico durante la reunión de Kuala Lumpur. Los desacuerdos van a ser discutidos en sesiones a puerta cerrada de los Amigos de los Co-Presidentes (sin asesores u observadores autorizados), con sesiones que se ejecutan hasta bien entrada la noche



y dese las primeras horas de la mañana.

Durante la primera lectura del artículo en cuestión (Artículo 13), el martes (9 de febrero del 2010), la divergencia de opiniones se centró en el debate sobre el derecho de las Partes para desarrollar un régimen nacional de responsabilidad civil. Había dos opciones en el texto, y sólo la Unión Europea, Japón y Paraguay declararon que preferían la opción 1, que había sido incluida por primera vez en Japón en Bonn, y que simplemente declaró que, "las Partes pueden o no desarrollar un sistema de responsabilidad civil o pueden aplicar su sistema existente, en conformidad con sus necesidades para enfrente a los organismos vivos modificados".

El Grupo Africano, Brasil, Cuba, Colombia, Ecuador, India, Malasia, México y Noruega expresaron su apoyo a la Opción 2. La variante 2 es en realidad parte de la propuesta de compromiso presentada en Bonn por el grupo de Amigos de espíritus afines.

En la Opción 2 se detallaban los derecho de las Partes de tener un régimen de responsabilidad civil nacional, y se especifican los elementos que podrían incluirse. También se incluyen disposiciones en materia de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras y permitía a las Partes tener en cuenta las directrices sobre responsabilidad civil en el desarrollo de su legislación interna o en su política sobre bioseguridad.

Malasia reaccionó con disgusto ante la propuesta de algunas Partes de examinar la opción 1, diciendo que se trataba de "mala fe", ya que algunas partes estaban aparentemente tratando de hacer retroceder el acuerdo de Bonn. Recordó a los demás participantes el contexto histórico, al igual que el consenso alcanzado por el grupo de Amigos de espíritus afines: una disposición sobre la responsabilidad civil débil (es decir, la opción 2), con una cláusula de revisión. La Opción 1 fue formulado para aclarar la opción 2, porque a una parte no le había quedado claro lo previsto en la Opción 2. La Opción por lo tanto podría ser incorporado dentro de la opción 2, y las negociaciones deben realizarse en base a la opción 2.

El Copresidente René Lefeber también recordó a los delegados que en la reunión anterior del Grupo de Amigos de los Copresidentes en la Ciudad de México ya había pasado tiempo trabajando en un párrafo de la opción 2, y destacó que la opción 1, pues ya estaba cubierta por la Opción 2. Por eso propuso que la reunión de trabajo se base en la opción 2. (En la reunión en la Ciudad de México, las Partes había trabajado en la opción 2 como la base para la prestación jurídicamente vinculante de responsabilidad civil. Sin embargo, debido a un desacuerdo sobre la cláusula de revisión, la opción 2 fue restablecida por la UE, cuando en realidad la Co-Presidencia había propuesto su eliminación.)

La UE solicitó más tiempo para reflexionar sobre esto, ya que tenía "instrucciones claras sobre esta cuestión". Más tarde aceptó la propuesta de Lefeber, con la inclusión de una nota indicando que la reunión acordó trabajar en la opción 2 sobre una base "provisional". Se procedió entonces a trabajar sobre la base de la opción 2.

Después de más de acaloradas discusiones, el Copresidente Lefeber produjo un texto de compromiso que establece que las Partes del Protocolo Complementario tendrán que prever en su legislación nacional, normas y procedimientos que aborde el tema



de la responsabilidad y compensación, y que para implementar esta obligación, las Partes aplicará en el Protocolo adicional (es decir, adoptar medidas de respuesta) y puede o no puede, de acuerdo a sus necesidades, aplicar o desarrollar procedimientos de responsabilidad civil.

Para el miércoles (10 de febrero) por la mañana, el texto del artículo 13 se había desarrollado aún más, con una separación entre la forma de abordar los daños, tal como se definen en el Protocolo adicional (es decir, daños a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta los riesgos a la salud humana salud), y cómo abordar los daños que no están definidos en el Protocolo adicional (es decir, los daños tradicionales).

El Grupo de Amigos pasó la noche del miércoles y la madrugada del jueves (11 de febrero, hasta las 3.30 horas), intercambiando puntos de vista sobre el artículo 13, en una sesión cerrada. No se permitió entrar a la habitación a los asesores y observadores. El resto de la reunión continuó en este modo, y tratando la controvertida cuestión de si la responsabilidad civil deben ser incluida en el Protocolo Complementario.

Si bien hubo un acuerdo general sobre incluir en el Protocolo Complementario los daños a la biodiversidad, incluso mediante enfoques de responsabilidad civil, fueron más polémico los temas relacionados con otros daños (o daños tradicionales). Es decir, que si los enfoques sobre responsabilidad civil, debe aplicarse a otros daños diferentes a los que se definen en el Protocolo Complementario, y si su aplicación debe ser obligatorio o no.

No se pudo resolver el punto muerto, por lo que se conformó un grupo más pequeño que tuvo la tarea de seguir la negociación del texto sobre los daños tradicionales. El pequeño grupo estuvo compuesto por dos representantes de la UE y Japón, Malasia, dos de África y uno de América Latina y el Caribe). El pequeño grupo se reunió desde las 10.30 horas del jueves por la noche hasta las 12.30 horas del viernes (12 de febrero) por la mañana.

El pequeño grupo que produjo un texto en el que se llamaba a las Partes evaluar si su legislación nacional establece normas y procedimientos adecuados para los daños tradicionales, y les llamaba a considerar varias opciones para la aplicación de criterios sobre responsabilidad civil.

Cuando el pequeño grupo presentó su texto negociado al Grupo de Amigos el viernes, la UE que presentó el reporte del trabajo, intentó diluir el texto. El Grupo Africano se opuso firmemente y exigió que se incluyan disposiciones más fuertes sobre el tema. Para tratar de resolver la controversia, una consulta "trilateral" de consulta se llevó a cabo, entre la UE, Japón y el Grupo Africano.

El texto resultante, que ahora figura en el artículo 13.2, se mantiene entre corchetes, y dice lo siguiente:

[2. Las Partes [deben] [deberá] [podrá] determinar si su legislación nacional establece las normas y procedimientos adecuados en materia de responsabilidad civil por daños materiales o personales relacionados con los daños definidos en el artículo 2.2 (c), y tener en cuenta:

(i) la aplicación de sus leyes nacionales en vigor, incluyendo en su caso las normas



generales y procedimientos sobre responsabilidad civil;
(ii) aplicar o desarrollar normas de responsabilidad civil y de procedimientos específicamente para este fin, o
(iii) aplicar o desarrollar una combinación de ambos.]

El Grupo Africano se reserva el derecho de volver a visitar la redacción de este párrafo. La reserva se incluye en una nota al pie del texto.

Las cláusulas de reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras, y el derecho de las Partes a tomar en cuenta las directrices sobre la responsabilidad civil en el desarrollo de su legislación interna o de la política también fue suprimida.

Los Copresidentes prepararán un proyecto de directrices sobre la responsabilidad civil basado en el Apéndice II del informe de la reunión, que contiene propuestas de textos operativos en el contexto de trabajo hacia las disposiciones no jurídicamente vinculantes sobre la responsabilidad civil, y distribuirá a los Amigos de los Copresidentes -Presidentes de los grupos antes de su próxima reunión.

Revisión del Protocolo Complementario

Estrechamente relacionado con la cláusula de responsabilidad civil son las disposiciones que se ocupan de revisión (artículo 14). Al igual que los Amigos de espíritus Afines había propuesto una cláusula de revisión como parte del lenguaje de consenso en Bonn, en lo esencial para garantizar que las directrices sobre responsabilidad civil se revisarán, con miras a considerar el carácter vinculante o la elaboración de un régimen vinculante más amplio sobre responsabilidad civil.

En la reunión de la Ciudad de México en febrero de 2009, la UE había insistido en que la cláusula de revisión del texto debe ser sobre la evaluación de la eficacia del Protocolo Complementario, y no una revisión de las directrices de responsabilidad civil, pues estos últimos son no forma parte del Protocolo Complementario.

Como consecuencia del desacuerdo, un texto de consenso fue elaborado, en la que el artículo 14 consta de dos partes: (1) una revisión de la eficacia del Protocolo Complementario, y (2) la inclusión las medidas necesarias o, si se requieren, las nuevas medidas, para establecer un régimen eficaz de responsabilidad civil. Este fue el texto, todavía entre corchetes, que se tenía antes de la reunión de Kuala Lumpur.

Durante la reunión de Kuala Lumpur, los debates sobre el párrafo primero del artículo 14, relativo a la revisión de la eficacia del Protocolo Complementario, no fueron controvertidos. Con respecto al párrafo segundo, sin embargo, que incluía la necesidad de un régimen de responsabilidad civil, la UE trató de subvertir este concepto pidiendo introducir un sistema en base de casos concretos de daños y de las medidas de respuesta relacionadas.

Aunque no se oponían a esta propuesta en sí, países como India y Malasia declararon que el párrafo segundo del artículo 14 debe referirse a la responsabilidad civil en el Protocolo Complementario, en que la revisión debe evaluar cómo lidiar con las Partes civil la responsabilidad en el futuro.

Malasia recordó a la UE que el texto actual del artículo 14 era un concesión que se introdujo en la Ciudad de México después de un estancamiento, y que el examen



sigue siendo un componente importante para debilitar el "régimen de responsabilidad civil y las directrices.

Nuevos debates sobre el artículo 14, tuvieron lugar durante las sesiones privadas de los Amigos de los Co-Presidentes. El texto fue finalmente aprobado, y dice lo siguiente:

"La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo llevará a cabo una revisión de la eficacia de este protocolo complementario cinco años después de su entrada en vigor y posteriormente cada cinco años, siempre que la información que requiere para esta revisión se haya hecho disponible por las Partes. La revisión se llevará a cabo en el contexto de la evaluación y revisión del Protocolo según lo especificado en el artículo 35 del Protocolo, a menos que se decida lo contrario por las Partes en el Protocolo Complementario. La primera revisión se incluirá una revisión de la eficacia del artículo 13. "

El camino adelante

Al final de la reunión, 15 de los 25 de los artículos del proyecto de Protocolo complementario había sido aprobado por los Amigos de los Co-Presidentes de los Grupos. Esto equivale a más del 60% de los artículos en el proyecto de Protocolo complementario.

Sin embargo, una serie de cuestiones polémicas todavía quedan pendientes, incluidas la inclusión de "amenaza inminente de daños", la definición de "operador", la inclusión de "productos derivados" en el ámbito de aplicación del Protocolo Complementario, la provisión de garantía financiera, y la cuestión de la coherencia del Protocolo complementario con otras obligaciones internacionales y las leyes.

Estos aspectos siguen sin resolverse debido a las firmes posiciones de las Partes sobre estas cuestiones.

Además, está todavía entre corchetes el texto sobre la responsabilidad civil, en relación con los daños accidentales definidos en el Protocolo Complementario, a pesar de que este tema consumió la reunión de Kuala Lumpur. La próxima reunión en junio en Montreal, estará bajo presión para resolver estas cuestiones difíciles antes de Nagoya.

El camino a Nagoya sigue siendo largo y difícil. La adopción de una ley internacional vinculante sobre responsabilidad y compensación por los daños causados por los OVM sería histórica.

Lamentablemente, los años de negociaciones han cobrado su tributo y el régimen se ha diluido más allá de lo que la inmensa mayoría de los países en desarrollo habían imaginado. Por otra parte, el Protocolo Complementario sería un primer paso para abordar prácticamente daños de los OVM y la puerta está todavía abierta para abordar la responsabilidad civil más amplia en el futuro. En el ínterin, los países pueden y deben promulgar una legislación nacional sobre fuerte responsabilidad y compensación.



twnet@po.jaring.my

www.biosafety-info.net and www.twinside.org.sg