



Asamblea General

Distr. general
24 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

22º período de sesiones

Tema 3 de la Agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox

Informe preliminar

Resumen

El presente informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible se somete al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 19/10 del Consejo.

El primer informe del Experto independiente tiene por objeto colocar el mandato en un contexto histórico, presentar algunas de las cuestiones más destacadas que tienen que ver con la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, y describir el programa de actividades actual y previsto. El Experto independiente señala que la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente se ha estudiado con gran atención y de manera sostenida en muchos foros distintos. Si bien algunos aspectos fundamentales de esa relación ya se han establecido de manera firme, el Experto independiente explica que muchas cuestiones relacionadas con las obligaciones que el derecho de los derechos humanos impone en lo tocante a la protección del medio ambiente requieren mayor estudio y clarificación. Por lo tanto, la principal prioridad de su mandato es brindar una mayor claridad conceptual al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente. Con este fin, tiene el objeto de adoptar un enfoque de base empírica encaminado a determinar la naturaleza, el alcance y el contenido de dichas obligaciones. Para fundamentar su labor, el Experto independiente consultará de forma activa a una amplia gama de interesados pertinentes, y solicitará sus aportaciones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–6	3
II. Evolución de los derechos ambientales.....	7–33	4
A. El derecho a un medio ambiente saludable.....	12–17	5
B. Los derechos humanos vulnerables a daños ambientales	18–24	7
C. Los derechos humanos vitales para la formulación de políticas sobre el medio ambiente	25–33	10
III. Las cuestiones en su contexto	34–53	13
A. Las obligaciones de derechos humanos y las prácticas óptimas.....	37–39	14
B. Los derechos y deberes sustantivos y de procedimiento	40–43	15
C. Los grupos vulnerables y la no discriminación	44–46	16
D. Las obligaciones de derechos humanos relativas a los daños ambientales a nivel mundial y transfronterizo.....	47–48	17
E. Las obligaciones de derechos humanos y los agentes privados.....	49–50	17
F. La relación entre los derechos humanos existentes y el derecho a un medio ambiente saludable	51–52	18
G. Otras cuestiones.....	53	18
IV. Planificación del programa de actividades.....	54–57	19
V. Conclusiones y recomendaciones	58–62	20

I. Introducción

1. En su resolución 19/10, aprobada el 22 de marzo de 2012, el Consejo de Derechos Humanos decidió nombrar a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, con el siguiente cometido:

a) Estudiar las obligaciones de derechos humanos, entre ellas las relativas a la no discriminación, que tengan que ver con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible;

b) Identificar y promover prácticas óptimas, e intercambiar opiniones al respecto, en el desempeño de las obligaciones y los compromisos de derechos humanos para fundamentar, apoyar y reforzar la formulación de políticas ambientales, especialmente en la esfera de la protección ambiental, y, a este respecto, elaborar un compendio de prácticas óptimas;

c) Formular recomendaciones que puedan contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el Objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente);

d) Tener en cuenta los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, y aportar una perspectiva de derechos humanos a los procesos de seguimiento; y

e) Aplicar una perspectiva de género, entre otros medios estudiando la situación particular de las mujeres y niñas e identificando formas de discriminación y vulnerabilidad asociadas al género.

2. En la resolución 19/10 se pide al Experto independiente que presente un informe con conclusiones y recomendaciones al Consejo en su 22º período de sesiones, y uno anual a partir de entonces. También se le pide que consulte con una amplia gama de interesados, incluidos los gobiernos, los órganos internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas, y que tenga en cuenta sus opiniones. Además, en la resolución se dispone que el Experto independiente trabajará en estrecha coordinación, evitando al mismo tiempo duplicaciones innecesarias, con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, así como con otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas y con los órganos creados en virtud de tratados.

3. El 6 de julio de 2012, el Consejo nombró Experto independiente al Profesor John H. Knox¹. Su mandato comenzó oficialmente el 1º de agosto de 2012.

4. De conformidad con su mandato, el Experto independiente ha iniciado su labor celebrando amplias consultas con Estados, organizaciones internacionales, órganos de derechos humanos, organizaciones ambientales y de derechos humanos de la sociedad civil, expertos jurídicos y otros procedimientos especiales acerca de la esencia del mandato y de la mejor forma de desempeñarlo. Se han organizado consultas en Ginebra, Washington y Nairobi. Con sujeción a la disponibilidad de contribuciones voluntarias, el Experto independiente ha previsto celebrar otras consultas con múltiples interlocutores en un futuro próximo, en América Latina y en Asia, entre otros lugares. También ha previsto utilizar otros medios para recabar opiniones de interesados, por ejemplo, las encuestas.

¹ Profesor de la cátedra Henry C. Lauerman de derecho internacional, Universidad de Wake Forest.

5. Como ayuda para el trabajo de investigación jurídica que requiere el mandato, el Experto independiente tiene la intención de recabar asesoramiento y tiempo de investigación ofrecidos gratuitamente por juristas y académicos. Ha recibido ofertas extremadamente útiles de asistencia de este tipo, y agradecería ayuda adicional de expertos jurídicos, especialmente de países en desarrollo.

6. En sus futuros informes, el Experto independiente atenderá con mayor detalle a cada uno de los elementos del mandato. El objeto de este primer informe se limita a colocar el mandato en un contexto histórico, presentar algunas de las cuestiones más destacadas y describir el programa de actividades actual y previsto.

II. Evolución de los derechos ambientales

7. Los derechos ambientales —es decir, lo que se entiende como los derechos relacionados con la protección del medio ambiente— se incorporaron tarde al derecho de los derechos humanos. Los encargados de redactar el instrumento fundamental de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, no incluyeron en ella los derechos ambientales. Esos derechos tampoco figuraban en esa época en las constituciones nacionales, en las que buscaron inspiración los redactores de la Declaración. Esta ausencia era comprensible. Aunque el ser humano siempre ha tenido conocimiento de su dependencia del medio ambiente, en ese momento solo estaba empezando a tomar conciencia del daño que sus actividades podían causar al entorno y, por consiguiente, a él mismo. Los esfuerzos para mitigar la degradación ambiental se encontraban en sus comienzos.

8. De la misma forma que el conocimiento científico del medio ambiente fue creciendo en las décadas siguientes, también lo hizo la conciencia de lo importante que era salvaguardarlo. Desde el decenio de 1960 hasta la actualidad, el movimiento medioambiental moderno ha transformado la relación del ser humano con el medio ambiente. Prácticamente todos los Estados del mundo han promulgado leyes encaminadas a reducir la contaminación atmosférica y del agua, reglamentar las sustancias tóxicas y preservar los recursos naturales, entre otros objetivos. A nivel internacional, los Estados han negociado un amplio número de acuerdos para hacer frente a los problemas relacionados con el medio ambiente, como el comercio de especies en peligro de extinción, la conservación de la diversidad biológica, el transporte y la eliminación de sustancias peligrosas, la polución marina, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático.

9. En resumen, las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente se han desplazado de la periferia al centro de los esfuerzos humanos dedicados al logro del desarrollo económico y social. Desde el comienzo del decenio de 1990, la comunidad internacional ha destacado reiteradamente que el desarrollo debe ser sostenible y, en particular, debe proteger el medio ambiente, del que dependen las generaciones presentes y futuras. Como reza la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, "[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada" (principio 4). El Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otras cosas incorporando los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente². En junio de 2012, en la

² Otras metas son reducir la pérdida de diversidad biológica, reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, y mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados renovaron su compromiso en favor de "la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras"³.

10. Con la aparición de una mayor conciencia ambiental llegaron las peticiones de un reconocimiento formal de la importancia de la protección del medio ambiente para el bienestar del ser humano. A menudo, esas peticiones buscaron expresión en el lenguaje de los derechos humanos, lo cual no resulta sorprendente y es incluso inevitable. Los derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas. Los derechos humanos y la protección del medio ambiente son inherentemente interdependientes.

11. El reconocimiento de la estrecha relación que existe entre los derechos humanos y el medio ambiente ha adoptado principalmente dos formas: a) la adopción de un nuevo derecho explícito al medio ambiente, caracterizado como saludable, sin riesgos, satisfactorio o sostenible; y b) una mayor atención a los vínculos con el medio ambiente de derechos ya reconocidos, como los derechos a la vida y a la salud⁴.

A. El derecho a un medio ambiente saludable

12. A medida que se ha ido haciendo más clara la importancia de la protección del medio ambiente, muchos países han añadido derechos ambientales explícitos en su constitución. En 1976, Portugal se convirtió en el primer país que adoptó un derecho constitucional "a un entorno humano saludable y ecológicamente equilibrado". Desde entonces, más de 90 Estados han adoptado derechos similares en su constitución nacional⁵. Aproximadamente dos terceras partes de los derechos constitucionales se refieren a la salud; otras formulaciones incluyen los derechos a un medio ambiente limpio, sin riesgos, favorable o sano⁶. Algunos Estados han incluido derechos más detallados, como los derechos a recibir información y a participar en la toma de decisiones sobre cuestiones ambientales.

13. A nivel regional, los acuerdos de derechos humanos redactados después del decenio de 1970 también han incluido esos derechos. En la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 se establece que "[t]odos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo" (art. 24), y en el Protocolo adicional a la

³ Resolución I de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "El futuro que queremos", recogida en su informe, A/CONF/216/16, párr. 1, refrendada por la Asamblea General en su resolución 66/288.

⁴ Se han dedicado numerosos estudios a los derechos humanos y el medio ambiente. A este respecto, se encuentran resúmenes muy útiles en el estudio analítico elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ACNUDH), A/HRC/19/34 y Corr.1, que el Consejo observó con aprecio en su resolución 19/10, y en un informe conjunto elaborado por el ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, titulado "Los derechos humanos y el medio ambiente: Río + 20". Un estudio detallado de todo el tema es *Environmental Protection and Human Rights*, de Donald K. Anton y Dinah L. Shelton (Cambridge University Press, 2011).

⁵ Véase David Richard Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, Toronto, UBC Press, 2012).

⁶ En el resto del presente informe, la frase "el derecho a un medio ambiente saludable" abarca todas las diversas formulaciones de ese derecho.

Convención Americana sobre Derechos se dispone que "[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano" (art. 11, párr. 1). En 2003, la Unión Africana aprobó el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África, en el que se dispone que las mujeres "tendrán derecho a vivir en un entorno saludable y sostenible" (art. 18), y "el derecho a disfrutar plenamente de su derecho al desarrollo sostenible" (art. 19). En la Carta Árabe de Derechos Humanos de 2004 figura un derecho a un medio ambiente saludable como parte del derecho a un nivel de vida adecuado que asegure el bienestar y una vida digna (art. 38). Análogamente, en la Declaración de Derechos Humanos aprobada por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en noviembre de 2012 se incorpora un derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio y sostenible como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado (párr. 28 f)). Si bien el sistema de derechos humanos europeo no incluye un derecho explícito a un medio ambiente saludable, la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de 1998 (Convención de Aarhus), preparada con los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, hace referencia al "derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar" (art. 1)⁷.

14. En contraste con estas novedades a nivel nacional y regional, ningún acuerdo mundial establece un derecho explícito a un medio ambiente saludable (o satisfactorio, sin riesgos o sostenible)⁸. Si la Declaración Universal de Derechos Humanos se redactara hoy, es fácil imaginar que incluiría un derecho reconocido en tantas constituciones nacionales y en tantos acuerdos regionales. Al mismo tiempo, conviene tener presente que las Naciones Unidas no han aprovechado oportunidades posteriores para reconocer un derecho humano a un medio ambiente saludable. El instrumento que más se acerca a tal reconocimiento tal vez sea la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), cuyo principio 1 dispone que "[e]l hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras". El informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A/42/427), que acuñó el concepto del desarrollo sostenible, incluía una serie de principios jurídicos redactados por un grupo de expertos, el primero de los cuales declaraba que "[t]odos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar"⁹. Sin embargo, en lugar de adoptar esta formulación, la Declaración de Río de 1992 establece lo siguiente: "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza" (principio 1). Tampoco en

⁷ También cabe señalar que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha interpretado que el derecho a la protección de la salud recogido en el artículo 11 de la Carta Social Europea incluye el derecho a un medio ambiente saludable. Véase la demanda N° 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights vs. Greece*, decisión sobre el fondo (2006), párr. 195.

⁸ En el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo a la libre determinación, se establece que "[p]ara el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales", y que "[e]n ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". No obstante, este texto se refiere más a la relación del pueblo con sus recursos naturales que al derecho a un medio ambiente saludable. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño hacen referencia al medio ambiente en el contexto de derechos específicos, como se explica en la sección siguiente.

⁹ En 1990, en su resolución 45/94, la Asamblea General aprobó una versión más suave de esta formulación: "[T]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar".

conferencias posteriores sobre el desarrollo sostenible, en Johannesburgo en 2002 y en Río de Janeiro en 2012, se proclamó el derecho a un medio ambiente saludable.

15. En los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, la posible aprobación de este derecho recibió una atención particularmente sostenida a principios del decenio de 1990. En el año 1990, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías nombró a Fatma Zohra Ksentini Relatora Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente. En su informe final (E/CN.4/Sub.2/1994/9), de 1994, figuraba un proyecto de principios sobre los derechos humanos y el medio ambiente elaborado por un grupo de expertos, en los que se afirmaba que todas las personas "tienen derecho a un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente racional" y se enumeraban diversos derechos conexos, como el derecho de las personas a no estar sometidas a contaminación, a la protección y preservación del aire, el suelo, el agua, el hielo marino, la flora y la fauna, a disponer de alimentos y agua sanos y sin riesgos y a recibir información sobre el medio ambiente (*ibid.*, anexo I).

16. Si bien la Comisión de Derechos Humanos examinó el informe, no lo aprobó ni hizo suyo el proyecto de principios, ni tampoco nombró a la propia Relatora Especial. La Comisión y el Consejo, así como otros órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, han seguido estudiando la interacción entre los derechos humanos y el medio ambiente, pero su atención se ha dirigido principalmente a la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos ya reconocidos. En otras palabras, en lugar de centrarse en proclamar un nuevo derecho a un medio ambiente saludable, han concentrado su atención en lo que podría llamarse el proceso de enfatizar la dimensión "verde" de los derechos humanos, es decir, en examinar y destacar la relación de los derechos humanos existentes con el medio ambiente.

17. Esta labor, junto con otros esfuerzos similares en otros foros, ha identificado dos conjuntos de derechos estrechamente vinculados al medio ambiente: a) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente; y b) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales. Corriendo el riesgo de simplificar en exceso, muchos de los derechos de la primera categoría, es decir, los susceptibles al riesgo de daños ambientales, se califican a menudo de derechos *sustantivos*, mientras que muchos de los derechos de la segunda categoría, cuya aplicación respalda la formulación de políticas ambientales más fuertes, se consideran con frecuencia derechos *de procedimiento*. Ejemplos del primer grupo son los derechos a la vida, a la salud y a la propiedad; ejemplos del segundo son los derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo. En las dos secciones siguientes del presente informe se describe la forma en que se ha desarrollado la conciencia de los aspectos ambientales de cada uno de estos grupos de derechos.

B. Los derechos humanos vulnerables a daños ambientales

18. El reconocimiento de que los daños ambientales pueden perturbar el pleno disfrute de los derechos humanos no es nuevo; data de los comienzos del movimiento moderno de defensa del medio ambiente. En la resolución de 1968 por la que decidió convocar la Conferencia de Estocolmo (resolución 2398 (XXIII)), la Asamblea General señaló, en el preámbulo, su preocupación por los efectos de "la deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano... en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados". Asimismo, en su primer párrafo, la Declaración de Estocolmo de 1972 proclama que "[l]os dos aspectos del medio humano, el natural y el

artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma" (párr. 1).

19. En realidad, todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental. En los últimos años, además de reafirmar el principio general de que "los daños ambientales pueden tener consecuencias negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de los derechos humanos" (resolución 16/11, preámbulo), el Consejo de Derechos Humanos ha identificado amenazas de tipo ambiental a derechos concretos. Para dar tres ejemplos, el Consejo ha afirmado que el tráfico ilícito y la gestión y eliminación inadecuadas de productos y desechos tóxicos y peligrosos constituyen una amenaza grave para los derechos humanos, incluidos el derecho a la vida y a la salud¹⁰; ha subrayado que el cambio climático tiene repercusiones muy diversas en el disfrute efectivo de los derechos humanos, como los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la libre determinación¹¹; y ha reconocido que "la degradación ambiental, la desertificación y el cambio climático mundial están exacerbando la miseria y la desesperación, con consecuencias negativas para la realización del derecho a la alimentación, en particular en los países en desarrollo"¹².

20. El Consejo de Derechos Humanos también ha llevado a otros órganos y mecanismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas a examinar con mayor detalle los efectos de la degradación del medio ambiente en los derechos humanos. Por ejemplo, a petición del Consejo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) realizó un estudio en 2008-2009 sobre los efectos del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos (A/HRC/10/61). El estudio llegó a la conclusión de que el cambio climático constituiría una amenaza directa e indirecta para muchos derechos, entre ellos los derechos a la vida y a la alimentación, como resultado de la malnutrición y de los fenómenos meteorológicos extremos; el derecho al agua, a causa del deshielo de los glaciares y de la reducción de la capa de nieve; y el derecho al más alto nivel posible de salud, debido a la malnutrición, los fenómenos meteorológicos extremos, y la creciente incidencia del paludismo y de otras enfermedades a las que favorece un tiempo más cálido. El estudio observó que la elevación del nivel del mar causada por el calentamiento atmosférico amenazaba la propia existencia de los pequeños Estados insulares, lo cual tendría "consecuencias para el derecho a la libre determinación, así como para toda la gama de derechos humanos individuales cuya protección es responsabilidad del Estado" (párr. 41). En diciembre de 2009, antes de celebrarse la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Copenhague, los titulares de mandatos de los procedimientos especiales hicieron pública una declaración conjunta en la que subrayaban los peligros que el cambio climático representaba para el disfrute de los derechos humanos¹³.

21. Los procedimientos especiales también han analizado los efectos de la degradación del medio ambiente en los derechos humanos. Un mandato, en particular, fue creado para examinar los efectos para los derechos humanos de un problema ambiental concreto: la eliminación ilícita de sustancias y desechos peligrosos en los países en desarrollo. Desde

¹⁰ Comisión de Derechos Humanos, resolución 2005/15; Consejo, resoluciones 9/1, 12/8, 18/11. Véase también la Declaración y el Programa de Acción de Viena, párr. 11.

¹¹ Consejo, resoluciones 7/23, 10/4, 18/22. También ha celebrado dos mesas redondas, en 2009 y en 2012, que han examinado en forma detallada esas repercusiones.

¹² Consejo, resoluciones 7/14, 10/12 y 13/4.

¹³ Declaración conjunta de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos en relación con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Copenhague, 7 a 18 de diciembre de 2009).

1995, los relatores especiales nombrados para desempeñar este mandato han identificado numerosos derechos humanos que podrían verse vulnerados por esos vertimientos tóxicos, que comprenden no solo los derechos a la vida y a la salud, sino también "derechos fundamentales como el derecho de los pueblos a la autodeterminación y la soberanía permanente sobre los recursos nacionales, el derecho al desarrollo, el derecho... a una alimentación suficiente, a condiciones de trabajo seguras e higiénicas", la libertad de expresión, "el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, el derecho de huelga y el derecho a participar en negociaciones colectivas, el derecho a la seguridad social y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones"¹⁴.

22. Otros procedimientos especiales han establecido una conexión entre los daños ambientales y los factores que menoscaban los derechos abarcados por su mandato. A continuación figuran algunos de muchos posibles ejemplos. El anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto informó a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 de que "el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada pierde su significado si no se ponen en marcha procesos para que las personas y las comunidades puedan vivir en un entorno sin contaminación del aire, del agua ni de la cadena alimentaria"¹⁵, y la actual Relatora Especial ha publicado un informe detallado sobre los efectos del cambio climático en ese derecho (A/64/255). La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento ha examinado atentamente los efectos del cambio climático sobre esos derechos¹⁶. El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha subrayado que el derecho comprende también los factores subyacentes determinantes de la salud, como el agua potable, el saneamiento adecuado, condiciones laborales y ambientales sanas en general (A/62/214, párr. 104)¹⁷. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha destacado que la productividad agrícola depende de los servicios derivados de los ecosistemas (A/HRC/13/33/Add.2, párr. 21), y su informe más reciente se centra en los efectos de la destrucción de los recursos pesqueros mundiales en el derecho a la alimentación (A/67/268).

23. Algunos tratados mundiales de derechos humanos se refieren explícitamente a las amenazas ambientales a los derechos humanos, en particular al derecho a la salud. En la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que la contaminación del medio ambiente entraña "riesgos y peligros" para el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre, que las Partes deben proveer, adoptando medidas apropiadas, en pos de la plena aplicación del derecho del niño al más alto nivel posible de salud (art. 24, párr. 2 c)¹⁸. Análogamente, en el artículo 12, párrafo 2 b), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se dispone que entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, "figurarán las necesarias para... [e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del

¹⁴ Informe presentado por la Relatora Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, E/CN.4/2011/55, párr. 58.

¹⁵ Declaración del Sr. Miloon Kothari, Relator Especial sobre una vivienda adecuada, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 30 de agosto de 2002.

¹⁶ *Climate Change and the Human Rights to Water and Sanitation: Position Paper*. Se puede consultar en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf.

¹⁷ Esta es también la posición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase la Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 4).

¹⁸ Con el mismo fin, la Convención exige a las Partes que adopten medidas apropiadas para asegurar que todos los sectores de la sociedad conozcan los principios básicos del saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e)).

medio ambiente". El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que esta frase abarca, entre otras cosas, "la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas [y] la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos"¹⁹.

24. Por último, los tribunales regionales de derechos humanos han dedicado una vasta jurisprudencia a la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. En una serie de decisiones cuidadosamente ponderadas, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han considerado que los daños ambientales pueden dar lugar a violaciones de los derechos a la vida²⁰, a la salud²¹, a la propiedad²² y a la intimidad²³, entre otros.

C. Los derechos humanos vitales para la formulación de políticas sobre el medio ambiente

25. Los derechos humanos cuyo disfrute puede verse afectado por los daños ambientales no son solo los que guardan relación directa con el medio ambiente. Otro enfoque para aclarar la relación existente entre los derechos ya reconocidos y el medio ambiente es identificar derechos cuya aplicación sea vital para la formulación de políticas ambientales. En general, se trata de derechos cuyo libre ejercicio hace que las políticas sean más transparentes, estén mejor fundamentadas y sean más adecuadas²⁴. Son los derechos a la libertad de expresión y de asociación, los derechos a recibir información y a participar en los procesos de toma de decisiones, y los derechos a un recurso jurídico. Cuando se dirige a cuestiones relacionadas con el medio ambiente, el ejercicio de esos derechos da lugar a

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14, párr. 15. Resulta interesante que el Comité titulara su párrafo relativo al artículo 12, párrafo 2 b), "El derecho a la higiene del trabajo y del medio ambiente".

²⁰ Por ejemplo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, comunicación N° 155/96, *Social and Economic Rights Action Center vs. Nigeria (Ogoniland Case)*, decisión, párr. 67; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Öneriyildiz vs. Turkey* (demanda N° 48939/99), sentencia, 30 de noviembre de 2004, párr. 118; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador, documento OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

²¹ Por ejemplo, Comité Europeo de Derechos Sociales, demanda N° 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights vs. Greece*, párr. 221.

²² Por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del *Pueblo Saramaka vs. Suriname*, serie C, N° 172, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 95, 158; caso *Comunidad indígena Yakye Axa vs. el Paraguay*, serie C, N° 125, sentencia de 17 de junio de 2005, párrs. 143, 156; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice*, caso 12.053, informe N° 40/04, documento OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5 rev. 1, párr. 153.

²³ Por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Fadeyeva vs. Russia* (demanda N° 55723/00), sentencia de 9 de junio de 2005, párr. 134; *Taşkin and others vs. Turkey* (demanda N° 46117/99), sentencia de 10 de noviembre de 2004, párr. 126; *López Ostra vs. Spain* (demanda N° 16798/90), sentencia de 9 de diciembre de 1994, párr. 58.

²⁴ Conviene aclarar que esos no son los únicos tipos de derechos cuyo cumplimiento podría beneficiar a la formulación de políticas ambientales. Como se señala más abajo, los derechos ambientales también pueden dar lugar a normas *sustantivas* que fundamenten y guíen las políticas ambientales. Y la aplicación de algunos derechos, como el derecho al saneamiento, puede tener beneficios directos sobre el medio ambiente. Véase el informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, A/HRC/12/24, párr. 35.

políticas que reflejan mejor las preocupaciones de los más afectados y que, por este motivo, salvaguardan mejor sus derechos a la vida y a la salud, entre otros, de posibles infracciones a través de los daños ambientales²⁵.

26. Los derechos de procedimiento gozan de la protección de numerosos instrumentos de derechos humanos. Por ejemplo, los derechos a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y reunión pacífica, a la participación en los asuntos gubernamentales y a un recurso efectivo por la violación de derechos están reconocidos en la Declaración Universal (arts. 7, 8, 19, 20 y 21) y se desarrollan más extensamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 19, 21, 22 y 25), los cuales dejan claro que los derechos no pueden ser objeto de discriminación²⁶. Aunque en ellos no se trate explícitamente de cuestiones ambientales, es indudable que esos instrumentos abarcan el ejercicio de los derechos con fines de protección del medio ambiente.

27. Otro instrumento importante a este respecto es la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que establece, entre otras cosas, el derecho de reunión pacífica y el derecho a promover y proteger los derechos humanos; el derecho a solicitar y obtener información sobre los derechos humanos, a difundir información sobre esos derechos y a llamar la atención sobre su observancia o no en la práctica; el derecho a tener acceso efectivo a la participación en los asuntos gubernamentales; y el derecho a disponer de recursos contra las violaciones de los derechos humanos, entre otras cosas mediante el pronto examen de las denuncias de esas violaciones por parte de autoridades jurídicas independientes y competentes y la obtención de reparación. Una vez más, esos derechos se aplican a los defensores de los derechos humanos que buscan ejercerlos con vistas a la protección del medio ambiente en la misma medida que a otros fines de protección del pleno disfrute de los derechos humanos.

28. En la práctica, los defensores de los derechos humanos que trabajan en la esfera del medio ambiente han demostrado encontrarse especialmente en situación de riesgo al tratar de ejercer esos derechos. La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha indicado (A/HRC/19/55) que recibe numerosas comunicaciones relativas a activistas para la defensa del medio ambiente, "entre ellos los que trabajan en cuestiones relacionadas con las industrias extractivas y proyectos de construcción y desarrollo, los que trabajan en favor de los derechos de las comunidades indígenas y las minorías, los que defienden los derechos humanos de las mujeres y periodistas" (*ibid.*, párr. 64). Los defensores de los derechos ambientales se enfrentan a un alto riesgo de muerte, atentados, agresiones, amenazas e intimidación de agentes tanto estatales como no estatales (*ibid.*, párrs. 64 a 92). No hace falta decir que el principal efecto de esas violaciones de los derechos humanos recae en los individuos y las comunidades que los padecen. Aun así, dichas violaciones también tienen efectos secundarios en el medio ambiente y en los individuos que tratan de protegerlo, así como en todas las que dependen de ese medio para el disfrute de sus derechos humanos.

²⁵ Véase la resolución 16/11 del Consejo, preámbulo ("las obligaciones y los compromisos en materia de derechos humanos pueden guiar y reforzar la formulación de políticas internacionales, regionales y nacionales en la esfera de la protección ambiental y fomentar su coherencia y la legitimidad y sostenibilidad de sus resultados"); A/HRC/19/34, párr. 8 ("algunos derechos, como los de acceso a la información, participación en los asuntos públicos y acceso a la justicia, son fundamentales para lograr estructuras de gobierno que permitan a la sociedad adoptar procesos decisivos justos con respecto a las cuestiones ambientales").

²⁶ Véase también, Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 34 (2011) sobre el artículo 19 (libertad de opinión y de expresión) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en el párrafo 18 se afirma que el artículo 19, párrafo 2, del Pacto "enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos").

29. Los derechos de procedimiento que respaldan la protección del medio ambiente se pueden encontrar en otras fuentes además de los instrumentos de derechos humanos. Una de las más citadas es el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que dice lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

30. El principio 10 ha influido en el desarrollo del derecho y las políticas ambientales a nivel internacional y nacional. El ejemplo más claro tal vez sea la Convención de Aarhus, que establece obligaciones detalladas con respecto al acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

31. Aunque el principio 10 no presenta como derechos humanos el acceso a la información, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y el acceso a recursos judiciales, existe un evidente paralelismo entre estas normas y las del derecho de los derechos humanos. Más explícitamente, la Convención de Aarhus sí describe como derechos el acceso a la información, la participación y los recursos, y establece que cada Parte los garantizará, de conformidad con las disposiciones de la Convención, "[a] fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar" (art.1).

32. Análogamente, si bien la Declaración de Río no se refiere a los principios de no discriminación en el ejercicio de los derechos de procedimiento, sí destaca la función de determinados grupos vulnerables, como las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los pueblos sometidos a opresión, en la formulación de políticas ambientales (principios 20 a 23). La Convención de Aarhus incluye un claro requisito de no discriminación, al afirmar que, dentro del ámbito de la Convención, "el público tendrá acceso a la información, tendrá la posibilidad de participar en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio" (art. 3, párr. 9). De nuevo, existe una gran similitud con los requisitos de no discriminación del derecho de los derechos humanos. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (A/CONF.216/16, párr. 1, resolución I, "El futuro que queremos") se conecta la no discriminación de manera más explícita con las normas de derechos humanos en su referencia a la igualdad de género, al citar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y al declarar la determinación de los Estados participantes de "aprovechar el potencial de las mujeres como impulsoras del desarrollo sostenible", entre otras cosas derogando las leyes discriminatorias y asegurando el acceso a la justicia y al apoyo jurídico (*ibid.*, párrs. 236 y 238).

33. Los derechos de procedimiento de los pueblos indígenas han recibido un reconocimiento detallado en instrumentos internacionales. El Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes incluye una exigencia general de que los gobiernos consulten a los pueblos interesados al estudiar medidas que puedan afectarles directamente (art. 6). Más

concretamente, dispone que se evalúen los efectos ambientales de las actividades de desarrollo propuestas, y deja claro que los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales pertenecientes a sus tierras incluyen el derecho a participar en "la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (art. 15; también, arts. 7 y 14). De forma similar, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre cuestiones que afecten a sus derechos, y se establece que los Estados consultarán con los pueblos indígenas afectados a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, particularmente con respecto a los proyectos que entrañen el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos naturales (arts. 18, 19, 29 y 32).

III. Las cuestiones en su contexto

34. Como se desprende claramente de esta breve descripción de la evolución de los derechos ambientales, algunos aspectos de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente ya se han establecido de manera firme. Para destacar dos de ellos: en primer lugar, como han reconocido numerosos órganos de derechos humanos a nivel mundial, regional y nacional, la degradación del medio ambiente puede afectar y afecta negativamente al disfrute de muy diversos derechos humanos, por ejemplo, los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua. En segundo lugar, el ejercicio de determinados derechos puede beneficiar y beneficia a la formulación de políticas ambientales, lo cual da lugar a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, a una mayor protección de los derechos humanos que pueden verse amenazados por la degradación ambiental. Esos derechos de protección abarcan los derechos a la libertad de expresión y asociación, los derechos de información y participación, y los derechos a un recurso. Se han visto afirmados en muy diversos instrumentos internacionales, que incluyen tanto acuerdos de carácter ambiental como de derechos humanos.

35. Las *obligaciones* que el derecho de los derechos humanos impone en relación con la protección del medio ambiente están menos claras. Como reza la resolución 19/10, "ciertos aspectos de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible requieren ser objeto de estudio y aclaraciones adicionales". Llevar a cabo ese estudio y ofrecer esas aclaraciones es el objetivo principal del presente mandato. Con este fin, el Experto independiente se basará no solo en la investigación sino, de conformidad con los propios términos del mandato, en las opiniones de los interesados, entre ellos los gobiernos, los órganos internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas. Hasta que se concluya esta labor, sería prematuro extraer conclusiones generales sobre las obligaciones de derechos humanos relativas al medio ambiente.

36. No obstante, podría ser útil contextualizar algunas de las cuestiones que se plantearán probablemente en el curso de este estudio, en particular las relativas a la relación entre las obligaciones de derechos humanos y las prácticas óptimas; los vínculos entre los derechos y los deberes sustantivos y de procedimiento; los grupos vulnerables y la no discriminación; las obligaciones de derechos humanos relacionadas con los daños ambientales a nivel mundial y transfronterizo; la aplicación de las normas de derechos humanos a los agentes no estatales; y la relación entre el derecho a un medio ambiente saludable y otros derechos humanos. Conviene destacar que esta lista está lejos de ser exhaustiva. Tampoco es seguro que el estudio de estas cuestiones en el marco del mandato

trate con detalle todos esos aspectos; su contenido dependerá de los resultados de las consultas y la investigación que se llevarán a cabo en el futuro.

A. Las obligaciones de derechos humanos y las prácticas óptimas

37. Como lo ilustra el capítulo anterior del presente informe, la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente se ha convertido en un tema que se ha estudiado con gran atención y de manera sostenida en muchos foros distintos, como los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales, los órganos regionales de derechos humanos, las conferencias internacionales sobre el desarrollo sostenible, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y los parlamentos y tribunales nacionales, así como en estudios académicos. Esta diversidad de perspectivas demuestra la importancia que las organizaciones internacionales, los estados, las organizaciones de la sociedad civil y los círculos académicos otorgan a estas cuestiones, y el interés que revisten para una amplia gama de actores que participan en la formulación de las políticas de derechos humanos y de medio ambiente.

38. Al mismo tiempo, la multitud de foros pertinentes dificulta conceptualmente el estudio de las obligaciones de derechos humanos relativas al medio ambiente. El desarrollo de este ámbito ha sido rápido y muy disperso, pero también ha estado altamente fragmentado. Aunque los diversos órganos que participan en el proceso de desarrollar y aplicar un enfoque basado en derechos respecto de las políticas ambientales buscan ocasionalmente la orientación de los demás, a menudo tienen distintas fuentes de autoridad, distintos públicos y distintos mandatos. Por ejemplo, la creciente atención que los órganos de tratados y los procedimientos especiales prestan a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, si bien es altamente valiosa, se centra necesariamente en derechos o problemas particulares. Las opiniones de los tribunales regionales de derechos humanos revisten gran importancia para los Estados de la región, pero su interés para los países fuera de la región pertinente tal vez sea menos claro. El uso de los derechos ambientales en el ordenamiento interno varía entre los Estados, y no siempre permite aclarar el alcance de los derechos a nivel internacional. Por otra parte, a menudo la aplicación del derecho de los derechos humanos a las cuestiones ambientales se ha desarrollado caso por caso. En resumen, aunque no escasean las declaraciones sobre las obligaciones de derechos humanos relativas al medio ambiente, dichas declaraciones no constituyen por sí mismas un conjunto coherente de normas.

39. No obstante, como se indica también en el capítulo anterior, los órganos de derechos humanos y de medio ambiente que han examinado estas cuestiones parecen haber alcanzado algunas esferas de convergencia en sus planteamientos. Siempre que sea posible, el Experto independiente tratará de encontrar esas esferas con respecto a las obligaciones de derechos humanos. En este sentido, se guiará por el texto de la resolución 19/10. Al solicitar el estudio de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente y una recopilación de las prácticas óptimas en el uso de las obligaciones de derechos humanos para mejorar la formulación de políticas ambientales, en consulta con los actores interesados en todas las esferas, la resolución alienta al Experto independiente a examinar el uso de los enfoques basados en derechos respecto de la protección del medio ambiente a través de una lente amplia. Las obligaciones de derechos humanos relativas al medio ambiente tal vez se enmarquen a lo largo de un espectro, abarcando desde los deberes generalmente vinculantes para todos los Estados hasta los que obligan a un número menor de Estados que los han aceptado mediante acuerdos regionales o que los han adoptado en su propia constitución o en otras leyes. Las obligaciones que vinculan

únicamente a algunos Estados también pueden merecer, no obstante, su consideración por los demás Estados como posibles prácticas óptimas o buenas prácticas²⁷.

B. Los derechos y deberes sustantivos y de procedimiento

40. Al examinar las obligaciones correspondientes a los derechos humanos que son vulnerables a la degradación ambiental, las cuestiones más básicas tal vez se refieran al contenido sustantivo y de procedimiento de dichas obligaciones. Una novedad interesante a este respecto son los posibles vínculos entre los derechos sustantivos y los deberes de procedimiento. Algunos órganos de derechos humanos han cerrado, en efecto, el vínculo entre los (mayoritariamente sustantivos) derechos más susceptibles de sufrir daños ambientales y los (mayoritariamente de procedimiento) derechos cuya aplicación contribuye a garantizar la protección del medio ambiente. Para salvaguardar al medio ambiente de los tipos de daños que vulneran el primer conjunto de derechos, han llegado a la conclusión de que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el segundo conjunto de derechos.

41. Buena parte de estos análisis proceden de los tribunales regionales de derechos humanos. Por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha señalado que el cumplimiento por los gobiernos del espíritu de los derechos a la salud y a entorno satisfactorio debe entrañar "que se ordene o por lo menos que se permita la vigilancia científica independiente de los medios amenazados, que se requieran y se publiquen estudios de impacto ambiental y social antes de todo proyecto industrial de envergadura, que se realice una supervisión adecuada y se proporcione información a las comunidades expuestas a actividades y materiales peligrosos, y que se ofrezca a las personas una oportunidad verdadera de ser escuchadas y de participar en las decisiones en materia de desarrollo que afecten a sus comunidades"²⁸. En una serie de casos en los que se interpretaba el derecho a la intimidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo de manera similar que los Estados debían seguir un proceso de adopción de decisiones que incluyera investigaciones y estudios adecuados, que brindara al público acceso a la información, y que ofreciera a los afectados un recurso jurídico efectivo²⁹. Al interpretar los derechos indígenas y tribales a la propiedad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que el Estado debe consultar con la comunidad con respecto a toda propuesta de concesión o de otras actividades que puedan afectar a sus tierras y recursos naturales, velar por que no se expida ninguna concesión sin que se evalúe previamente su impacto ambiental y social y garantizar que la comunidad se beneficie razonablemente del plan si este resulta aprobado. Con respecto a los "planes de desarrollo o de inversión a gran escala", el Estado debe hacer algo más que consultar; debe obtener "el consentimiento libre, informado y previo" de la comunidad, "según sus costumbres y tradiciones"³⁰.

²⁷ El Experto independiente está de acuerdo con la afirmación de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento de que "pocas veces una práctica podrá ser calificada de óptima y que, por tanto, es preferible la denominación de 'prácticas idóneas'" (A/HRC/10/6, párr. 34, nota 37).

²⁸ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Ogoniland Case*, párr. 53.

²⁹ *Taşkin vs. Turkey*, párr. 119.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblo Saramaka c. Suriname*, párrs. 129 y 134. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ha explicado en un informe al Consejo, en el contexto de la extracción de recursos naturales de tierras indígenas, que los requisitos de consulta y de consentimiento ayudan a salvaguardar los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, en particular los derechos a la propiedad, a la salud y a la cultura (A/HRC/21/47, párrs. 49 y 50).

42. Establecer esta conexión puede crear una especie de círculo virtuoso: el firme cumplimiento de los deberes de procedimiento produce un medio ambiente más saludable, que, a su vez, contribuye a un mayor grado de cumplimiento con los derechos sustantivos, como son los derechos a la vida, a la salud, a la propiedad y a la intimidad. Lo mismo sucede en el sentido contrario. El incumplimiento de las obligaciones de procedimiento puede dar lugar a un medio ambiente degradado, que interfiere con el pleno disfrute de los demás derechos humanos.

43. Conviene aclarar que una relación de este tipo entre los derechos sustantivos y los deberes de procedimiento no excluye la posibilidad de otras obligaciones de derechos humanos de interés para la protección del medio ambiente. Las obligaciones de respetar los derechos de procedimiento tienen, obviamente, una base jurídica distinta de toda obligación de este tipo derivada de las amenazas ambientales a los derechos sustantivos. Por otro lado, los derechos ambientales también pueden dar lugar a un mínimo de normas ambientales *sustantivas* que se aplican independientemente de que se sigan o no los requisitos de procedimiento. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 15 (2002), sobre el derecho al agua, ha interpretado que el derecho a la salud entraña "la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas... los Estados partes deben garantizar que los recursos hídricos naturales estén a resguardo de la contaminación por sustancias nocivas y microbios patógenos" (párr. 8). El alcance y contenido de los componentes sustantivos de derechos ambientales como estos también requieren un estudio más detenido.

C. Los grupos vulnerables y la no discriminación

44. Como ha reconocido el Consejo en su resolución 16/11, los daños ambientales "se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables". En la resolución 19/10 se pide al Experto independiente que aplique una perspectiva de género, entre otros medios estudiando la situación particular de las mujeres y niñas e identificando formas de discriminación y vulnerabilidad asociadas al género³¹, y está claro que las mujeres y los niños se encuentran entre los grupos vulnerables a los daños ambientales. Los procedimientos especiales y el ACNUDH han identificado también a otros grupos. Por ejemplo, la entonces Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza señaló en un informe a la Asamblea General (A/65/259) que "[l]a degradación del medio ambiente afecta de manera desproporcionada a las personas que viven en la extrema pobreza" (párr. 37). El entonces Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos destacó en un informe (A/HRC/10/13) "las lagunas normativas en el marco jurídico vigente para proteger a los desplazados de los efectos del calentamiento de la Tierra" (párr. 22). Y en el informe del ACNUDH sobre el cambio climático (A/HRC/10/61) se destacó que, además de generar un gran número de migrantes, el cambio climático afectaría particularmente a otros grupos vulnerables, incluidos las mujeres, los niños y los pueblos indígenas (párrs. 42 a 54).

45. Los pueblos indígenas corren especial riesgo de múltiples tipos de daños ambientales en razón de su dependencia cultural y económica de los recursos ambientales. Como el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha explicado en un informe (A/HRC/15/37, párr. 71), "[d]ebido al reconocimiento de la especial vinculación que mantienen los pueblos indígenas con los hábitats naturales de los territorios en los que viven, las normas internacionales

³¹ Como padre de tres hijas, el Experto independiente comprende la importancia de esta perspectiva.

reconocen ampliamente el '[d]erecho a la conservación y protección del medio ambiente' de los pueblos indígenas y de la 'capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos' ([Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas], art. 29.1), al tiempo que requieren la adopción de '[m]edidas especiales para salvaguardar este medio ambiente (Convenio [de la OIT N°]169, art. 4.1)"³². En 2011, el Relator Especial³³ llegó a la conclusión de que "la realización de proyectos de extracción de recursos naturales y otros proyectos de desarrollo en territorios indígenas o en proximidad de ellos se ha convertido en una de las máximas preocupaciones de los pueblos indígenas de todo el mundo y posiblemente también en la fuente más generalizada de retos al pleno ejercicio de sus derechos" (A/HRC/18/35, párr. 57).

46. Aunque las amenazas ambientales a los grupos vulnerables están recibiendo mayor atención, las obligaciones aplicables en materia de derechos humanos todavía no están todo lo claras que deberían estar. Las cuestiones que conviene aclarar son el alcance y la aplicación de los deberes de no discriminación, así como de los deberes relacionados con los derechos sustantivos y de procedimiento que reflejan la situación vulnerable de estos grupos.

D. Las obligaciones de derechos humanos relativas a los daños ambientales a nivel mundial y transfronterizo

47. Muchos problemas de carácter ambiental entrañan daños transfronterizos. Como reza el informe del ACNUDH sobre los derechos humanos y el medio ambiente de 2011, "[l]a contaminación de un país puede convertirse en el problema de derechos ambientales y humanos de otro, en particular cuando los medios contaminantes, como el aire y el agua, pueden cruzar fácilmente la frontera" (A/HRC/19/34, párr. 65). Esos problemas han dado lugar a buena parte del derecho internacional sobre el medio ambiente, desde los acuerdos bilaterales y regionales sobre la polución transfronteriza del aire y del agua a los acuerdos multilaterales sobre problemas mundiales de carácter ambiental como la polución marina, el agotamiento del ozono y el cambio climático.

48. La aplicación del derecho de los derechos humanos a los daños ambientales de carácter mundial y transfronterizo requiere que se examinen cuestiones relativas al alcance extraterritorial de las normas de derechos humanos. Estas cuestiones son a menudo complejas, cuando menos porque los tratados de derechos humanos emplean un lenguaje diverso para definir el alcance de su aplicación. En los últimos años se ha prestado una mayor atención a la extraterritorialidad de las obligaciones de derechos humanos³⁴, pero se necesitan aclaraciones más detalladas (véase A/HRC/19/34, párr. 64). Estas cuestiones revisten especial importancia en el contexto ambiental, en vista del número y la intensidad de las amenazas transfronterizas y mundiales al pleno disfrute de los derechos humanos.

E. Las obligaciones de derechos humanos y los agentes privados

49. Otro conjunto de cuestiones se refiere a la aplicación de las obligaciones de derechos humanos a los daños ambientales causados por agentes no estatales, como las empresas. En

³² De manera más general, el artículo 7, párrafo 4, del Convenio exige a los gobiernos que tomen medidas, "en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".

³³ Para entonces, el mandato había pasado a denominarse "Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas".

³⁴ Por ejemplo, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (28 de septiembre de 2011).

un examen del alcance y el patrón de más de 300 presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por empresas, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales concluyó en un informe (A/HRC/8/5/Add.2, párr. 27) que en casi un tercio de los casos se denunciaban presuntos daños ambientales que tenían efectos en los derechos humanos... En esos casos, varias formas de polución, contaminación y degradación se traducían en supuestos efectos sobre diversos derechos, como el derecho a la salud, el derecho a la vida, los derechos a una alimentación y una vivienda adecuadas, los derechos de las minorías a la cultura y el derecho a beneficiarse de los progresos de la ciencia. En el informe se señalaba que existían problemas de carácter ambiental con respecto a todos los sectores empresariales, incluidas la industria pesada, la industria química y farmacéutica, y los sectores de productos de consumo y al por menor.

50. En principio, las obligaciones de los estados de proteger los derechos humanos contra las violaciones cometidas por agentes privados se extienden a las violaciones causadas por daños ambientales, como han explicado muchos órganos de derechos humanos³⁵. Sin embargo, la aplicación específica de esas obligaciones en el contexto del medio ambiente requiere un examen más detenido. A este respecto, el marco para "proteger, respetar y remediar" y los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos serán particularmente útiles³⁶.

F. La relación entre los derechos humanos existentes y el derecho a un medio ambiente saludable

51. Algunas cuestiones transversales que se plantean en casi todos los contextos antes mencionados se refieren a la relación entre los dos enfoques de los derechos ambientales descritos en el segundo capítulo del presente informe, esto es, la relación entre los esfuerzos para reconocer un único derecho global a un medio ambiente saludable y los esfuerzos para destacar la dimensión "verde" de los derechos humanos existentes al identificar sus aspectos relacionados con el medio ambiente. De su uso simultáneo en numerosos sistemas jurídicos nacionales y regionales se desprende que los dos enfoques no son incompatibles. No obstante, muchos aspectos de su relación están poco definidos.

52. Se podrían determinar las siguientes relaciones: que los dos enfoques queden separados; que la definición y el contenido del derecho a un medio ambiente saludable se basen en la experiencia de determinar los aspectos "verdes" de los derechos humanos existentes; y que el derecho a un medio ambiente saludable pueda derivarse de uno o más de los derechos existentes, como en la Carta Árabe y en la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. También en este caso, un estudio más detenido ayudaría a obtener una idea más clara.

G. Otras cuestiones

53. Las cuestiones que se han descrito brevemente más arriba no son las únicas que se plantean en este mandato. Otras cuestiones merecen un examen más detenido, en particular

³⁵ Por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 23; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Ogoniland Case*, párr. 57; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Hatton vs. United Kingdom* (demanda N° 36022/97), sentencia de 8 de julio de 2003, párr. 98; *López Ostra vs. Spain*, párr. 51; OEA/Ser.L/V/II.96, doc. 10, rev. 1.

³⁶ Véase el informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar, A/HRC/17/31.

las que se refieren a los posibles derechos de las futuras generaciones; la aplicación de las obligaciones de derechos humanos a retos ambientales especialmente apremiantes, como el cambio climático, los conflictos armados y los desplazados por motivos ambientales; y, por último, la importancia de los derechos humanos para la protección de los aspectos no humanos del medio ambiente. Una de las críticas más antiguas al enfoque de la protección del medio ambiente basado en los derechos humanos es el riesgo de que deje de lado importantes aspectos del medio ambiente que no se pueden reducir con facilidad a las necesidades y los intereses humanos. A medida que evolucione el mandato, habrá que tener presente no solo el potencial sino los posibles límites de basarse en los derechos humanos para formular normas ambientales.

IV. Planificación del programa de actividades

54. La principal prioridad del mandato es brindar una mayor claridad conceptual a la aplicación de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente. El Experto independiente tiene intención de adoptar un enfoque empírico para determinar la naturaleza, el alcance y el contenido de esas obligaciones. Su objetivo es dedicar buena parte del próximo año a recopilar esos datos empíricos, con vistas a determinar esas obligaciones con el mayor detalle posible. Tratará de destacar las esferas de coherencia en el desarrollo de las obligaciones. En caso de no existir tal coherencia, estará atento a la posibilidad de describir lagunas y de sugerir las formas en que puede estar evolucionando el derecho para colmarlas.

55. En apoyo de esta labor, celebrará una serie de consultas, en la medida en que lo permitan las fuentes de financiación, dedicadas a conjuntos concretos de cuestiones temáticas. A fin de facilitar una amplia participación, tratará de celebrar esas consultas en diferentes regiones del mundo. La consulta de Nairobi, en febrero de 2012, inicia este proceso con especial atención a los derechos y los deberes de procedimiento. En consultas posteriores deberían abordarse los derechos de los grupos vulnerables, los derechos y obligaciones de carácter sustantivo, y los derechos relacionados con los daños mundiales y transfronterizos, así como a otras cuestiones. También recabará las opiniones de los interesados mediante métodos alternativos, como las encuestas.

56. Durante las consultas, en el marco del examen de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente, también se tratará de identificar, promover e intercambiar opiniones sobre las prácticas óptimas (o buenas prácticas) relacionadas con el uso de esas obligaciones, fundamentar, apoyar y reforzar la formulación de políticas ambientales, de conformidad con el mandato, con el objetivo a largo plazo de dar lugar a una compilación de esas prácticas. El Experto independiente también tiene intención de realizar misiones por países, por lo menos una en 2013, para seguir fundamentando su estudio de las obligaciones y las buenas prácticas en la esfera de los derechos humanos. En la medida que lo permitan el tiempo y la financiación, también asistirá a conferencias y reuniones de expertos relacionadas con los derechos humanos y el medio ambiente.

57. A medida que se determinen de manera más clara las obligaciones y las buenas prácticas en materia de derechos humanos, el Experto independiente se basará en ellas para llevar a efecto otros dos elementos del mandato: formular recomendaciones que puedan contribuir a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en especial el objetivo 7 de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y aportar una perspectiva de derechos humanos a los procesos de seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012.

V. Conclusiones y recomendaciones

58. En las últimas dos décadas, la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente ha recibido una gran atención. Algunos aspectos fundamentales de esa relación ya se han establecido con firmeza, pero muchas cuestiones todavía no se entienden bien. Es necesario aclarar las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible para que los Estados y otros actores entiendan mejor lo que requieren esas obligaciones y se aseguren de cumplirlas plenamente a todos los niveles, desde el local hasta el mundial.

59. En esta fase preliminar en la labor del mandato, tal vez sea demasiado pronto para formular recomendaciones. No obstante, el Experto independiente desea dirigir dos peticiones a los Estados y a los demás interesados. En primer lugar, pide recibir apoyo y retroinformación de manera continua a medida que avance en su tarea. En particular, agradecerá comentarios y reacciones al presente informe.

60. En segundo lugar, insta a los Estados y a los demás interesados a que recuerden que la falta de un entendimiento total del contenido de todas las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente no se debe interpretar en el sentido de que tales obligaciones no existen. De hecho, algunos aspectos de esos deberes ya están claros. Tal vez lo más obvio sea señalar que no cabe subestimar, simplemente por el hecho de referirse al medio ambiente, obligaciones de derechos humanos que serían de otro modo aplicables.

61. Por ejemplo, las obligaciones fundamentales de los Estados de evitar la privación arbitraria de la vida y de ejercer la debida diligencia de protección contra la privación de la vida por agentes no estatales no pueden dejar de aplicarse únicamente por estar relacionada esa privación con el medio ambiente. De la misma manera, las obligaciones de los Estados relacionadas con la libertad de expresión y asociación se aplican plenamente a los que buscan ejercer esas libertades con el fin de mejorar la protección ambiental. Los defensores del medio ambiente tienen los mismos derechos humanos que los demás, pero, como explicó el año pasado en su informe la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, pueden correr un riesgo mayor al ejercerlos. En palabras de la Relatora, los Estados deben reconocer la importante labor que desempeñan los defensores de los derechos humanos que trabajan en cuestiones relacionadas con la tierra y el medio ambiente para tratar de encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental, no deben tolerar su estigmatización y deben garantizar una investigación pronta e imparcial de toda presunta violación de sus derechos³⁷.

62. En términos más generales, los Estados deben seguir teniendo en cuenta todas las decisiones y recomendaciones de los demás foros, desde las conferencias internacionales a los procedimientos especiales y los tribunales regionales de derechos humanos, que están desarrollando y aplicando activamente las normas de derechos humanos pertinentes a la protección del medio ambiente. El presente mandato tiene por objeto mejorar la comprensión de esas normas, pero es importante recordar que estas no se mantienen inmóviles mientras avanza el mandato. Al contrario, su desarrollo seguirá floreciendo, como debería, en los años venideros.

³⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, párrs. 123 a 126, A/HRC/19/55.