



Asamblea General

Distr. general
15 de noviembre de 2018
Español
Original: inglés

Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 74 b) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, Baskut Tuncak, presentado con arreglo a lo dispuesto en la resolución 36/15 del Consejo de Derechos Humanos.

* Este informe se presentó después del plazo límite para reflejar los acontecimientos más recientes.



Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos

Resumen

En su primer informe a la Asamblea General, el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos presenta el mandato, destaca las actividades recientes y formula recomendaciones para las deliberaciones internacionales en curso. El Relator Especial explica el vínculo entre el mandato y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y pone de relieve la necesidad de un marco mundial más fuerte y más amplio para proteger la salud humana de un medio tóxico, que contribuya a corregir las injusticias resultantes de normas divergentes de protección entre los países. El Relator Especial formula recomendaciones para el marco posterior a 2020 en relación con los productos químicos y desechos tóxicos que, en su opinión, fortalecerían la capacidad de la comunidad mundial para proteger los derechos humanos de la exposición a sustancias tóxicas, y pone de relieve la contribución potencial del discurso empresarial y de derechos humanos a las cuestiones tratadas.

I. Introducción

1. El mandato sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos trata en gran medida sobre el grado en que tenemos derecho a controlar el ingreso de sustancias y desechos peligrosos en nuestros cuerpos. La inmensa mayoría de la población mundial vive en el lado equivocado de la brecha tóxica, y está expuesta sin su consentimiento a sustancias y desechos peligrosos que aumentan la probabilidad de contraer enfermedades y tener una discapacidad a lo largo de su vida. Por ejemplo, el 91 % de la población mundial vive en zonas de contaminación atmosférica superior a la establecida en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la Calidad del Aire¹.

2. Se estima que la contaminación es la principal causa de muerte prematura en el mundo en desarrollo², aproximadamente tres veces mayor que el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria combinados. La contaminación atmosférica provoca la muerte de unos 7 millones de personas al año, lo que equivale a 1 muerte de cada 9; y se producen 4,2 millones de muertes por aire exterior y 3,8 millones por exposición al humo de cocinas y combustibles contaminantes³. Continúa la explotación de trabajadores y trabajadoras mediante su exposición a niveles peligrosos de sustancias químicas tóxicas y otras sustancias peligrosas. Más de 2 millones de personas mueren por año a causa de enfermedades profesionales, casi 1 millón por exposición a sustancias tóxicas únicamente (véase [A/HRC/39/48](#)). Se cree que muchas de las cifras de mortalidad, morbilidad y discapacidad se han subestimado. El traslado de industrias contaminantes, actividades manufactureras y cadenas de suministro de los países más ricos a aquellos con menores niveles de protección contribuye en gran medida a esos efectos adversos para la vida y la salud⁴.

3. La mejora de las tecnologías y metodologías ha permitido descubrir el carácter generalizado de nuestra exposición invisible e incesante a sustancias peligrosas en el aire que respiramos, el agua que bebemos, los alimentos que comemos, nuestros hogares y los lugares de trabajo, así como los innumerables productos que consumimos. Estos avances han incrementado nuestra comprensión de los efectos adversos de las sustancias y desechos peligrosos en nuestro “derecho a... condiciones de vida adecuadas”⁵ y ha revelado una percepción errónea de las llamadas exposiciones inofensivas.

4. Ahora se ha demostrado claramente que los niños de todo el mundo nacen “ya contaminados” ([A/HRC/33/41](#)). Se han detectado más de 200 sustancias peligrosas en cordones umbilicales y la placenta, incluidos componentes tóxicos de productos de consumo, envasado de alimentos y contaminación atmosférica. Los niños y niñas no solo están expuestos durante períodos delicados a múltiples sustancias de toxicidad conocida y desconocida de numerosas fuentes, sino que también están expuestos a niveles más altos que los adultos (*ibid*). Millones de niñas y niños se ven privados de

¹ Véase www.who.int/airpollution/en/.

² Véase el informe de la Lancet Commission sobre contaminación y salud.

³ Véase www.who.int/airpollution/en/; véase también [A/HRC/30/40](#).

⁴ Véase, por ejemplo, Haikun Wang y otros, “Trade-driven relocation of air pollution and health impacts in China”, *Nature Communications*, vol. 8, art. núm. 738 (2017).

⁵ En 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano proclamó la convicción común de que toda persona 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 (Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, [A/CONF/48/14/Rev.1](#), parte 1, cap. I).

su derecho al máximo desarrollo debido a la exposición a sustancias peligrosas antes de que puedan empezar a ejercer su derecho fundamental de ser escuchados⁶.

5. Con el tiempo, los niveles de exposición que suscitan preocupación se han revisado a la baja, debido a que las mediciones de las investigaciones se fueron perfeccionando y se mejoraron los diseños de estudio⁷. Por ejemplo, antes de mediados de la década de 1960, un nivel de plomo en la sangre mayor de 60 microgramos por decilitro ($\mu\text{g/dL}$) se consideraba tóxico. En 1978, el grado de toxicidad definido había disminuido un 50 %, a 30 $\mu\text{g/dL}$. Desde entonces, el nivel de exposición “seguro” se ha revisado progresivamente a la baja. En la actualidad los órganos nacionales, como por ejemplo, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos de América y la OMS, consideran que no existe un nivel seguro de exposición al plomo y que una exposición al plomo en la niñez de 5 $\mu\text{g/dL}$ guarda relación con daños neuroconductuales⁸. En 2016 se estimó que la exposición al plomo en todo el mundo había causado 540.000 muertes y la pérdida de 13,9 millones de años de vida saludable⁹.

6. Otros avances nos permiten tener una idea más clara de la compleja forma en que la exposición crónica a una gran cantidad de sustancias tóxicas durante la niñez y otros periodos de desarrollo clave puedan manifestarse a lo largo del tiempo en diversos efectos adversos para la salud, como el cáncer, la diabetes, las malformaciones congénitas, la reducción de la inteligencia y la discapacidad de aprendizaje, y el asma y otras enfermedades respiratorias. Los experimentos han demostrado que la exposición a combinaciones de sustancias en niveles que por separado no producen efectos adversos, pueden tenerlos. Esto ha puesto en duda el tradicional paradigma de umbrales de efectos adversos no observados como la base para definir la seguridad.

7. Al parecer todos los días seguimos descubriendo múltiples formas en que somos objeto de un gran experimento humano en el que estamos expuestos incesantemente a sustancias tóxicas, contrariamente al inequívoco derecho a no ser sometidos a experimentos científicos sin nuestro consentimiento¹⁰. Los informes siguen ilustrando las tendencias al aumento de la incidencia de los efectos en la salud derivados de la exposición a sustancias peligrosas, pero no indican qué tipo de exposiciones los causan¹¹. La dimensión del problema relativa a la existencia misma se refleja en varios decenios de disminución comprobada del recuento de espermatozoides observada en países de todo el mundo¹².

8. La protección contra la exposición a sustancias peligrosas se refiere fundamentalmente a los derechos a la vida, la no discriminación y la integridad física, y depende de la realización del derecho de toda persona a la información, la participación significativa y la libertad de asociación y reunión, así como el derecho a un recurso efectivo, entre otras (véase, por ejemplo, A/HRC/36/41).

⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 12.

⁷ El plomo es un veneno que afecta prácticamente a todos los sistemas del cuerpo y es particularmente perjudicial para el desarrollo del cerebro y el sistema nervioso fetal e infantil (véase Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, puede consultarse en www.cdc.gov/nceh/lead/publications/books/plpyc/chapter2.htm).

⁸ OMS, *Childhood Lead Poisoning*, Ginebra, 2010, puede consultarse en www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf.

⁹ OMS, “Intoxicación por plomo y salud”, nota descriptiva, 23 de agosto de 2018, puede consultarse en www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/lead-poisoning-and-health.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7.

¹¹ Véase, por ejemplo, Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, *America's Children and the Environment*, tercera edición (Washington D.C., enero de 2013).

¹² Hagai Levine y otros, “Temporal trends in sperm count: a systematic review and meta-regression analysis”, *Human Reproduction Update*, vol. 23, núm. 6 (noviembre y diciembre de 2017). Puede consultarse en <https://doi.org/10.1093/humupd/dmx022>.

9. La cuestión de la exposición también está profundamente interrelacionada con el discurso sobre nuestros derechos a la salud y los alimentos y el agua aptos para el consumo, la vivienda adecuada y condiciones de trabajo seguras y saludables, así como un entorno saludable, por citar solo unos pocos. No obstante, en relación con estos derechos, cabe destacar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpreta que las obligaciones y responsabilidades de los garantes de derechos suponen prevenir y reducir al mínimo la exposición a sustancias peligrosas y respetar el derecho a la integridad física de la persona¹³.

10. Hoy sabemos, entre otras cosas, por las pruebas existentes del daño, el conocimiento de los riesgos y la incertidumbre inherente, que se requiere un enfoque basado en los derechos humanos que haga hincapié en los deberes y responsabilidades de los Estados y las empresas para prevenir y reducir al mínimo la exposición. Si bien la ciencia desempeña un papel fundamental en el fomento de la protección contra la exposición, una versión perversa del “enfoque de base científica” ha impedido el progreso en muchos casos en relación con la prevención y la reducción al mínimo de la exposición¹⁴, en contravención de las normas de derechos humanos.

11. Existen amplias oportunidades para reducir la exposición evitable e injustificada a sustancias peligrosas y potencialmente peligrosas. Desde la perspectiva tecnológica y de políticas, tenemos las herramientas para prevenir y reducir al mínimo la exposición, a menudo a niveles inferiores de los considerados un riesgo para la salud (A/HRC/36/41). La naturaleza particularmente odiosa de la explotación de los trabajadores y las trabajadoras y las comunidades a través de la exposición reside en que casi siempre hay alternativas para prevenir o reducir al mínimo la exposición. Existen soluciones para este abuso de los derechos humanos, si los Estados deciden obligar a las empresas a adoptarlas.

12. Con este fin, las iniciativas de los Estados encaminadas a avanzar hacia un “medio no tóxico” para las generaciones presentes y futuras son encomiables. Esas iniciativas son perfectamente compatibles con el deber del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los muchos derechos humanos interrelacionados e interdependientes vinculados con las sustancias y los desechos peligrosos. Por ejemplo, el objetivo nacional de Suecia de un medio no tóxico, adoptado por el Gobierno con la participación de la sociedad civil y las empresas, procura garantizar que “la exposición total a sustancias químicas a través de todas las fuentes de exposición no sea perjudicial para las personas ni la diversidad biológica”¹⁵. También trata de asegurar que los conocimientos y la información estén disponibles y se pueda acceder a ellos, en consonancia con el derecho a la información¹⁶. Además, se esfuerza por garantizar la remediación de los sitios contaminados, lo cual forma parte de un recurso efectivo¹⁷. Una estrategia a nivel de toda la Unión Europea sobre un medio ambiente no tóxico, prevista en 2018, ofrece una excelente oportunidad para subsanar muchas de las deficiencias en materia de protección de la infancia y otros grupos vulnerables¹⁸.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núms. 14 y 18.

¹⁴ David Michaels, *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health* (Oxford University Press, Nueva York, 2008).

¹⁵ Agencia de Protección Ambiental de Suecia, “Specifications for a non-toxic environment”, puede consultarse en www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedens-environmental-objectives/The-national-environmental-objectives/A-Non-Toxic-Environment/Specifications-for-A-Non-Toxic-Environment/.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Comisión Europea, Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente “Study for the strategy for a non-toxic environment”, informe final, pág. 122. Puede consultarse en <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/non-toxic/pdf/NTE%20main%20report%20final.pdf>.

13. Sin embargo, es necesario adoptar nuevas medidas en los planos nacional, regional y mundial. La exposición de los sectores más vulnerables de la sociedad a las sustancias tóxicas es un problema mundial, del que todos somos responsables en cierta medida, ya sea en calidad de encargados de la formulación de políticas, empleadores o consumidores.

II. Actividades recientes relacionadas con el mandato

14. Este es el primer informe del titular del mandato a la Asamblea General desde que la antigua Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato en 1995. A lo largo de los años, el mandato ha evolucionado a través de sucesivas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos en lo referente al examen de los efectos de las sustancias y los desechos peligrosos durante todo su ciclo de vida, desde la extracción hasta la producción, el uso, las emisiones y la eliminación final. De conformidad con el mandato, se han examinado cuestiones relativas a las perspectivas de la salud ocupacional y la salud ambiental. A continuación se resumen los informes más recientes del actual titular del mandato al Consejo de Derechos Humanos.

A. Informes al Consejo de Derechos Humanos

1. Derechos de los trabajadores (2018)

15. La explotación puede adoptar muchas formas. Una forma particularmente feroz de explotación es la exposición de las trabajadoras y los trabajadores a sustancias tóxicas.

16. En septiembre de 2018, el Relator Especial presentó un informe en el que destacó la crisis mundial que afrontaban los trabajadores expuestos a sustancias químicas tóxicas (véanse [A/HRC/39/48](#) y [A/HRC/39/48/Corr.1](#)). El Relator Especial esbozó los principales retos y propuso 15 principios para ayudar a los Estados, las empresas y otros agentes clave a proteger a los trabajadores y las trabajadoras de la exposición ocupacional a sustancias tóxicas y prever reparaciones por las violaciones de sus derechos. El informe incluye un anexo detallado sobre diversos casos examinados por el mandato desde 2007.

17. Las estimaciones mundiales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que todos los años más de 2.780.000 trabajadores y trabajadoras mueren a causa de condiciones laborales inseguras o insalubres. A pesar de las claras obligaciones de derechos humanos relativas a la protección de su salud, hay una crisis mundial en este ámbito; se estima que por lo menos muere un trabajador cada 30 segundos debido a la exposición a productos químicos tóxicos, plaguicidas, radiación y otras sustancias peligrosas. Sin embargo, un gran número de casos de exposición no se denuncia en algunos contextos y países.

18. Toda persona que trabaja tiene derecho a la dignidad, el tratamiento ético y el respeto, así como a la protección contra condiciones de trabajo inhumanas o degradantes. El derecho a la seguridad y la salud en el trabajo es un derecho en sí mismo; sin embargo, también abarca muchos otros derechos humanos interrelacionados e interdependientes relativos al trabajo, incluido el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física y la seguridad de la persona. Son indivisibles de los derechos a la información, la participación significativa y la libertad de expresión, reunión y asociación, así como el derecho a un recurso efectivo.

2. Directrices sobre buenas prácticas (2017)

19. En septiembre de 2017, el Relator Especial respondió a una solicitud de larga data del Consejo de Derechos Humanos: un informe sobre las directrices relativas a buenas prácticas (véase [A/HRC/36/41](#)). Estas directrices tienen por objeto ayudar a los Estados, las empresas, la sociedad civil, los sindicatos y otros agentes clave a detectar y abordar los problemas fundamentales que dan lugar a abusos contra los derechos humanos relacionados con las sustancias tóxicas.

20. Las directrices relativas a buenas prácticas se basan en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”, y reconocen que los desafíos que se presentan están generalmente relacionados con la conducta empresarial. Así pues, el informe se divide en tres secciones, a saber, las obligaciones de los Estados, las responsabilidades de las empresas, y el acceso a la justicia y a la reparación, y concluye con recomendaciones respecto de cada una.

3. Plaguicidas y el derecho a la alimentación (2017)

21. El titular del mandato colaboró con la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación en la elaboración de una reseña sobre el uso mundial que se da a los plaguicidas en la agricultura y sus efectos sobre los derechos humanos (véase [A/HRC/34/48](#)).

22. En el informe se llegó a la conclusión de que, si bien las investigaciones científicas confirman los efectos adversos de los plaguicidas, resulta sumamente difícil demostrar la existencia de un vínculo definitivo entre la exposición a los plaguicidas y la aparición de enfermedades y trastornos en las personas o de daños en los ecosistemas. Esta dificultad se ha visto exacerbada por una negación sistemática (alimentada por la agroindustria y la industria de los plaguicidas) de la magnitud de los daños provocados por estas sustancias químicas, y las tácticas agresivas y poco éticas empleadas en el ámbito de la mercadotecnia se siguen sin cuestionar.

23. En el informe se señaló con preocupación el problema del doble rasero de la protección contra los plaguicidas que se aplica a distintos países. Muchos países de ingresos bajos y medianos siguen utilizando plaguicidas peligrosos prohibidos por los países de ingresos altos, que en algunos casos continúan exportando plaguicidas peligrosos para la producción de productos agrícolas que luego se vuelven a importar. Esta transferencia de industrias contaminantes y trabajos peligrosos constituye explotación. El volumen de consumo de plaguicidas en los países en desarrollo es grande y ha aumentado a un ritmo acelerado, y se reciben denuncias periódicas de sus graves efectos para la salud de los trabajadores y las trabajadoras, las comunidades locales y los ecosistemas.

24. Sin usar sustancias químicas tóxicas o con un uso mínimo de estas, es posible producir alimentos más sanos ricos en nutrientes, con mayores rendimientos a largo plazo, sin contaminar ni agotar los recursos ambientales. La solución requiere un enfoque holístico respecto del derecho a una alimentación adecuada, que incluya la eliminación gradual de plaguicidas peligrosos y la aplicación de un marco regulatorio eficaz basado en un enfoque de derechos humanos, combinado con la transición hacia prácticas agrícolas sostenibles que tengan en cuenta los problemas derivados de la escasez de recursos y el cambio climático.

25. Con este fin, en el informe se recomienda que los Estados colaboren para la elaboración de un tratado amplio, vinculante para regular los plaguicidas peligrosos durante todo su ciclo de vida, teniendo en cuenta los principios de derechos humanos. Entretanto, también se recomienda una serie de buenas prácticas para los Estados en el plano nacional.

4. Derechos de la infancia y exposición a sustancias tóxicas (2016)

26. En 2016, el Relator Especial describió la necesidad urgente de que los Estados y las empresas cumplieran sus obligaciones y responsabilidades en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como la presencia de sustancias químicas tóxicas en alimentos y productos de consumo (véase [A/HRC/33/41](#)). Los Estados tienen obligaciones de derechos humanos ante todo de prevenir la exposición en la infancia a la contaminación y las sustancias tóxicas, y de adoptar medidas de mitigación únicamente si la prevención no es posible.

27. Actualmente los niños y las niñas nacen “ya contaminados” con numerosas sustancias que afectan a sus derechos a la supervivencia y al desarrollo, a ser escuchados, a la integridad física y a la salud, entre otros. Estudios representativos han medido centenares de sustancias tóxicas y otros productos químicos peligrosos en niñas y niños en el útero y después del nacimiento debido la exposición de su madre. La exposición a sustancias tóxicas y la contaminación no se detienen después del nacimiento. Si bien los estudios proceden principalmente de determinados países, todos los niños y niñas en todos los países son víctimas de esta “intrusión tóxica” en diversos grados. Muchas de esas exposiciones son de origen transfronterizo, e incluyen emisiones a la atmósfera y las aguas y patrones de producción, consumo y eliminación mundiales, por lo que se requiere la adopción de medidas globales.

28. Los pediatras aluden a una “pandemia silenciosa” de discapacidad y enfermedades relacionada con la exposición a sustancias tóxicas y contaminación durante la infancia, que en muchos casos no se manifiesta hasta varios años o décadas después de la exposición. Todos los años más de 1 millón de niños y niñas menores de 5 años mueren prematuramente y el número de muertes prematuras por contaminación del aire únicamente se estima en más de 500.000. Sin embargo, esta es solo la punta del iceberg, ya que millones de personas se ven afectadas en etapas posteriores de la vida por enfermedades prevenibles y discapacidad, como el cáncer, la diabetes, la discapacidad de aprendizaje y malformaciones congénitas. Esos efectos en la salud tienen un enorme costo económico para los Gobiernos y las personas, por lo que se cuestionan los argumentos en contra de mayores protecciones simplemente debido a las posibles repercusiones en el crecimiento económico.

5. Derecho a la información (2015)

29. En septiembre de 2015, el Relator Especial presentó su primer informe temático completo al Consejo de Derechos Humanos sobre el derecho a la información en el contexto de las sustancias y los desechos peligrosos ([A/HRC/30/40](#)). La información es un factor coadyuvante de muchos derechos humanos que se ven afectados por las sustancias y los desechos peligrosos. La información es fundamental para prevenir violaciones y abusos de los derechos humanos derivados de la exposición y la realización del derecho de las víctimas de la exposición a un recurso efectivo. Sin embargo, la información vital sobre las sustancias y los desechos peligrosos con frecuencia no está disponible o es inaccesible, incluida la relativa a sus propiedades peligrosas, los niveles de exposición y la incidencia de enfermedades y otros efectos adversos en la salud.

30. El disfrute del derecho a la información es fundamental en el contexto de las sustancias tóxicas, para prevenir los efectos adversos, asegurar la realización del derecho a la libertad de expresión y permitir a las personas y las comunidades participar en los procesos de adopción de decisiones y pedir y obtener reparación. La información sobre la salud y la seguridad de las sustancias químicas tóxicas nunca debe ser confidencial y debe estar disponible, ser accesible, funcional y coherente con el principio de la no discriminación, a fin de que los derechos humanos se respeten,

protejan, disfruten y ejerzan. A pesar de los notables progresos alcanzados en muchos países en los últimos decenios, el derecho a la información sigue estando insuficientemente realizado en el ámbito de las sustancias y los desechos peligrosos, en particular en lo que respecta a la protección de las personas más vulnerables contra los efectos adversos de la exposición, ya sea de productos de consumo, en el lugar de trabajo o a través de los alimentos, el agua, el aire y otras fuentes.

31. En el informe se aclaran las funciones y responsabilidades de los Estados y las empresas en relación con el derecho a la información, a fin de proteger los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas. Los Estados tienen el deber de generar, reunir, evaluar y actualizar la información; de comunicar eficazmente esa información, en particular a quienes corren un riesgo desproporcionado de sufrir efectos adversos; velar por que las reclamaciones relativas a la confidencialidad sean legítimas; y cooperar a nivel internacional para que los Gobiernos extranjeros dispongan de la información necesaria para proteger los derechos de las personas que se encuentren en su territorio. Al cumplir su deber de ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos, las empresas tienen la responsabilidad de determinar y evaluar los efectos reales y potenciales de las sustancias y los desechos peligrosos, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales, y de transmitir la información a otras empresas, Gobiernos y el público de manera eficaz.

B. Ejemplos de casos

32. Mediante comunicaciones a los Estados y las empresas, así como visitas a los países, el titular del mandato ha trabajado en diversos casos que ilustran los efectos de las sustancias tóxicas y la contaminación a lo largo del ciclo de vida de consumo y producción. Estos efectos son visibles en varios sectores económicos y actividades industriales. Ilustran las violaciones y los abusos de diversos derechos humanos, en particular de los sectores más vulnerables de la sociedad, incluidos los derechos de la infancia, las personas de edad, los trabajadores, los pueblos indígenas, y las comunidades de personas pobres, migrantes y minorías. Las categorías son difíciles de definir, ya que las cuestiones y los sectores a menudo están interrelacionadas.

1. Contaminación atmosférica

33. La contaminación atmosférica es una fuente importante de exposición a las sustancias y los desechos peligrosos. En 2017, el Relator Especial emitió una declaración en la que instó a los Estados a que adoptaran medidas enérgicas urgentes, incluso mediante la aprobación de legislación y el control de la rendición de cuentas de las empresas, a fin de que las personas de todo el mundo pudieran disfrutar de los derechos humanos a la vida y la salud en entornos libres de contaminación¹⁹. El llamamiento fue promovido por las conclusiones del Relator Especial durante varias visitas a los países, las estimaciones de la OMS, de 7 millones de muertes prematuras atribuibles a la contaminación atmosférica e investigaciones anteriores sobre la realización de los derechos de la infancia.

34. Durante su visita a la República de Corea, el Relator Especial destacó el caso de los humidificadores esterilizadores comercializados y vendidos sin una investigación adecuada de sus riesgos para la salud y la vida humanas (véase [A/HRC/33/41/Add.1](#)). Sin conocimiento de ello, los consumidores agregaron el producto tóxico a los tanques de agua de los humidificadores, que son inmensamente

¹⁹ La declaración fue respaldada posteriormente por otros relatores especiales y expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos. Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21222.

populares en la República de Corea, lo cual produjo aire interior tóxico. La mezcla química se comercializó a partir de la premisa de que promovería la salud y el bienestar.

35. El número real de víctimas se desconoce y todavía se está evaluando. En diciembre de 2015, el Gobierno reconoció que habían muerto 95 personas y 221 habían sufrido efectos adversos en la salud tras inhalar productos químicos peligrosos, principalmente niñas y niños pequeños, mujeres embarazadas y personas de edad. Según el Instituto de Industria y Tecnología Medioambientales de Corea, al 26 de octubre de 2018 se habían registrado 6.179 víctimas. La cifra incluye 1.357 casos de personas fallecidas²⁰. El principal vendedor de humidificadores esterilizadores fue la sucursal en la República de Corea de una empresa farmacéutica del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que sin duda debería haber conocido los riesgos de la inhalación de sustancias químicas sin tener pruebas de sus efectos en la salud o la seguridad, independientemente del hecho de que cumpliera determinadas leyes en ese momento. Si bien algunas empresas han pedido disculpas, el titular del mandato sigue preocupado por la falta de rendición de cuentas de las empresas químicas que venden los componentes químicos a empresas que comercializan los humidificadores esterilizadores.

36. Durante varias visitas a países, la cuestión de la contaminación atmosférica y sus efectos adversos para la salud, en particular para la infancia, las mujeres en edad reproductiva y las personas de edad, ha suscitado grave preocupación. Durante una visita al Reino Unido en 2017, el Relator Especial observó que la contaminación atmosférica persistía (véase [A/HRC/36/41/Add.2](#)). Se estimaba que se producían más de 40.000 muertes prematuras por año en el país, y más de 9.000 en Londres solamente.

37. Recientemente, una madre presentó una petición firmada por 100.000 personas, en la que pedía que se realizara una nueva investigación de la muerte de su hija que, según creía, se había producido debido a la exposición a la contaminación atmosférica. La niña había fallecido en febrero de 2013, tras sufrir graves ataques de asma y convulsiones durante de tres años. En ese momento los niveles de contaminación atmosférica local superaban los límites legales de la Unión Europea. Los límites de exposición admisibles en los Estados miembros de la Unión Europea para diversos contaminantes atmosféricos en la actualidad exceden los niveles recomendados por la OMS. El caso es importante en muchos sentidos, entre ellos las dificultades con que se enfrentan las víctimas de la contaminación atmosférica para establecer un vínculo causal suficiente entre la exposición a la contaminación atmosférica y los efectos para la salud a fin de acceder a una reparación efectiva.

2. Tierra contaminada

38. La situación a que hacen frente las familias romaníes, askalíes y egipcias desplazadas durante el conflicto de Kosovo y alojadas por las Naciones Unidas en campamentos construidos en tierras baldías tóxicas contaminadas con plomo entre 1999 y 2013, es motivo de preocupación para el Relator Especial. Las comunidades afectadas, en particular los niños y las niñas, siguen sufriendo graves daños de largo plazo para la salud por intoxicación. Siguen soportando serias privaciones económicas y sociales, que dificultan su acceso a servicios médicos adecuados. El Relator Especial dirigió una carta abierta al Secretario General en relación con su decisión de 2017 de establecer un fondo fiduciario encargado de ejecutar proyectos de asistencia de base comunitaria que beneficiarían a las comunidades afectadas, en la que preguntaba sobre la evolución y el funcionamiento del fondo fiduciario²¹. A

²⁰ Véase www.healthrelief.or.kr/home/content/stats01/view.do.

²¹ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/ToxicWastes/LetterSGAshkaliEgyptianCommunities.pdf.

pesar de las expresiones de apoyo político de los Estados Miembros, todavía no se ha recibido la contribución financiera de la comunidad internacional. El Relator Especial exhorta a las Naciones Unidas y sus Estados miembros a que movilicen los recursos necesarios sin más demora.

3. Polución y contaminación del agua

39. En 2016, el titular del mandato envió una comunicación conjunta²² al Gobierno de los Estados Unidos y emitió una declaración pública²³ con otros titulares de mandatos sobre la situación de las niñas y los niños contaminados con plomo en Flint, Michigan, y otros lugares del país. El caso planteaba graves preocupaciones relativas a la injusticia de la polución y la contaminación de la que eran víctimas las comunidades pobres y minoritarias en todo el territorio de los Estados Unidos.

40. Además, en abril de 2016 el Relator Especial envió numerosas comunicaciones y declaraciones relativas a la contaminación del agua de la planta Formosa Ha Tinh Steel Corporation en Viet Nam. La descarga contaminada causó la muerte de grandes cantidades de peces de los que dependían las comunidades locales para su sustento y sus medios de subsistencia. Es motivo de grave preocupación el hostigamiento, la detención y el encarcelamiento de docenas de periodistas, blogueros y defensores de los derechos humanos que expresaron preocupación por los efectos de la contaminación y las condiciones de trabajo insalubres, así como la necesidad de recursos efectivos. El Relator Especial, junto con otros titulares de mandatos, envió cartas al Gobierno de Viet Nam, en particular en relación con los fallos condenatorios y la imposición de penas a dos defensores de los derechos humanos, en lo que parece ser una represalia por las legítimas actividades de derechos humanos relativas a la contaminación causada por la descarga de desechos tóxicos²⁴.

4. Producción agrícola

41. El Relator Especial ha expresado su preocupación por los efectos de los plaguicidas y otras sustancias peligrosas utilizados en la agricultura y producidos para esta, lo que suscita inquietud respecto de la exposición resultante de la contaminación del aire y el agua, así como de exposición directa, en particular de los trabajadores.

42. La exposición de las niñas y los niños que utilizan plaguicidas y otras sustancias tóxicas o están expuestas a ellas en el trabajo es uno de los peores aspectos del trabajo infantil. Se trata de una importante preocupación señalada reiteradamente a la atención del titular del mandato respecto de casos en todo el mundo. Una preocupación conexa es la exposición de las mujeres en edad reproductiva a los plaguicidas y otros productos químicos tóxicos en el trabajo, potencialmente durante las primeras etapas del embarazo, a veces incluso antes de saber que están embarazadas, lo que somete a sus futuros hijos al riesgo de diversos efectos adversos para la salud. En una comunicación reciente en relación con la producción de tabaco en Zimbabwe²⁵, se señalaron al menos diez empresas extranjeras que adquirirían tabaco

²² Véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=18467>.

Si desea consultar las respuestas del Estado, véanse

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=32453> y

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33284>.

²³ Véase www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E.

²⁴ Véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23672>.

Si desea consultar la respuesta del Estado, véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34029>.

²⁵ Véase

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23765>.

de establecimientos donde al parecer niños y niñas utilizaban o mezclaban plaguicidas²⁶. Estas empresas tabacaleras tienen sus sedes en Alemania, China, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos, el Japón, el Reino Unido y Suiza²⁷.

43. Durante una visita reciente a Sierra Leona (véase [A/HRC/39/48/Add.1](#)), el Relator Especial observó que las evaluaciones del impacto ambiental de una plantación de aceite de palma de gran envergadura, propiedad de una empresa con sede en Europa, carecían de información válida sobre el uso de plaguicidas y sus volúmenes, que permitieran determinar posibles riesgos ambientales y ocupacionales. Se informó al Relator Especial de que entre los plaguicidas utilizados figuraban algunos cuyo uso estaba prohibido en Europa y en otros lugares, y el Relator está preocupado por la limitada capacidad del Gobierno para vigilar las posibles consecuencias de su uso en la salud y los recursos hídricos.

5. Industrias extractivas

44. El titular del mandato sigue haciendo frente a numerosos casos de presuntas violaciones y abusos de los derechos humanos como resultado de las actividades de las industrias extractivas. En la mayoría de los casos, hay fuertes vínculos transnacionales, ya sea relacionados con empresas de propiedad extranjera o con recursos que se elaboran y utilizan en las cadenas de suministro mundiales.

45. Estos casos ilustran la aplicación inadecuada de la diligencia debida en materia de derechos humanos a las sustancias y los desechos peligrosos. En el caso del desastre de Mariana (también conocido como Samarco o río Doce), se plantearon preocupaciones respecto de la insuficiencia de los esfuerzos para prevenir lo que algunos han descrito como la peor catástrofe ecológica del Brasil. La corriente de desechos tras la ruptura de la presa causó la muerte de al menos 18 personas y afectó a la vida de millones de personas que viven a lo largo de los 800 km de la cuenca de drenaje del río Doce²⁸. El titular del mandato estaba particularmente preocupado por la falta de transparencia de las autoridades y las empresas respecto de la divulgación de información crucial sobre el peligro que representa la presa para las comunidades locales y las subsiguientes declaraciones injustificadas de que los desechos derramados no planteaban un riesgo para la salud. Siguen suscitándose preocupaciones en relación con los aspectos sustantivos y de procedimiento del proceso de indemnización y reparación, como la falta de participación de las comunidades afectadas y los escasos progresos alcanzados²⁹.

46. En 2016, el titular del mandato realizó una visita extraoficial al Perú para evaluar la situación de los pueblos indígenas en la Amazonia, que siguen lidiando con decenios de desechos tóxicos abandonados por empresas petroleras en sus territorios, lo cual ha sido objeto de diversas comunicaciones por el titular del mandato. El Relator Especial sigue preocupado por el hecho de que la empresa Pluspetrol con sede en la Argentina no ha cumplido su obligación de remediar su propia contaminación con petróleo ni la contaminación dejada por su predecesor en el Lote 192 (anteriormente Lote 1 A/B) hace varios decenios. Se concertaron nuevos acuerdos

²⁶ Véase la base de datos de comunicaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²⁷ Véase la base de datos de comunicaciones del ACNUDH en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

²⁸ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14484>.

²⁹ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3215>. Si desea consultar la respuesta del Estado, véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=2093>.

para continuar la extracción sin que se concluyera la remediación, en tanto que las tuberías para el transporte de petróleo deben reemplazarse con urgencia, habida cuenta de los 50 presuntos casos de ruptura y el aumento de la contaminación en los tres últimos años solamente.

6. Industrias químicas

47. Se ha vinculado a varios fabricantes de productos químicos industriales, plaguicidas, productos farmacéuticos y otros productos químicos con abusos de los derechos humanos a causa de la toxicidad de sus productos, desde condiciones inseguras en las instalaciones hasta la contaminación resultante de la polución y los desechos generados por sus productos. A lo largo de varios decenios, la industria química mundial ha crecido a un ritmo vertiginoso, en particular en los países de ingresos bajos y medianos³⁰. Las deficiencias en materia de protección y los consiguientes efectos son evidentes.

48. En 2015, una serie de explosiones en China mató al menos a 173 personas y causó más de 700 lesiones no mortales. Se habían almacenado grandes cantidades de productos químicos industriales cerca de zonas residenciales sin el conocimiento de los residentes y los organismos reguladores, y el equipo de respuesta inicial entró en el edificio donde se encontraban sin información sobre el tipo y la cantidad de sustancias químicas almacenadas. El Relator Especial pidió una regulación y un control más estrictos, lo que pone de relieve la necesidad de promover la realización del derecho a la información sobre las sustancias peligrosas³¹.

49. Muchos de los casos ilustran el reto de garantizar un recurso efectivo, aún en casos de una correlación clara entre las actividades empresariales y los efectos que causan. En 1984, la fuga de una sustancia química tóxica causó la muerte de más de 6.000 personas que vivían cerca de una instalación de producción de plaguicidas tóxicos en la localidad de Bhopal (India). Casi 35 años después del desastre, el titular del mandato continúa recibiendo información sobre la contaminación del agua y otros recursos. La falta de capacidad de la comunidad para acceder a un recurso efectivo y la impunidad de diversas empresas implicadas en el desastre, incluidas las que adquirieron las instalaciones, pero que niegan toda responsabilidad de la descontaminación, es un claro ejemplo del aprovechamiento de normas de protección menos estrictas en los países en desarrollo y el enorme desafío al que se enfrentan las víctimas para acceder a un recurso efectivo.

50. El Relator Especial acogió con satisfacción el anuncio realizado en 2014 por el Gobierno de la India de que volvería a estimar las cifras oficiales de personas afectadas por el desastre de Bhopal y otorgaría una indemnización adicional. Sin embargo, la indemnización financiera por sí sola no es un recurso efectivo y no pondrá fin a las actuales violaciones de los derechos humanos resultantes del legado tóxico de Bhopal. Se facilita periódicamente a los titulares de mandatos información sobre las nuevas víctimas del desastre de Bhopal que nacen todos los días y sufren a lo largo de la vida efectos perjudiciales para la salud. El Relator Especial ha instado a todas las partes a que garanticen un recurso efectivo a las víctimas³².

³⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Global Chemicals Outlook: Towards Sound Management of Chemicals* (Nairobi, 2013).

³¹ Véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=15347> y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16332.

³² Véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=19622> y www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15335&LangID=E.

7. Productos manufacturados y de consumo

51. También se han planteado preocupaciones respecto de la exposición a sustancias químicas tóxicas en el contexto de la fabricación, el uso y la eliminación de productos de consumo corrientes, como artículos electrónicos, prendas de vestir, cosméticos, productos de limpieza y detergentes.

52. Por ejemplo, después de una campaña de 11 años en favor de la justicia y la rendición de cuentas por parte de las víctimas, sus representantes y otros defensores de los derechos humanos, Samsung Electronics aceptó recientemente un arbitraje en relación con el caso de entre 150 y 250 trabajadores fallecidos o enfermos; estos últimos afirman que su salud se ha visto afectada por la exposición a sustancias tóxicas en la fabricación de determinados productos electrónicos en la República de Corea³³. Si bien este es un paso positivo, se trata de solo una empresa de una industria de un país.

8. Radiación nuclear

53. Un tema de preocupación en relación con el mandato ha sido el de los desechos nucleares de las actividades militares y la producción de energía. El anterior Relator Especial realizó una misión a las Islas Marshall para estudiar la contaminación resultante de varios años de ensayos de armas nucleares (véase [A/HRC/21/48/Add.1](#)). El actual titular del mandato también ha abordado la cuestión durante una reciente visita a Kazajistán, donde se detonaron unas 400 bombas nucleares durante los ensayos realizados por la ex Unión Soviética (véase [A/HRC/30/40/Add.1](#) y [A/HRC/30/40/Add.1/Corr.1](#)).

54. Siete años después del desastre nuclear de Fukushima (Japón), están en pleno proceso de aplicación las medidas para la reconstrucción y revitalización de Fukushima, y en la mayoría de las zonas se han levantado las órdenes de evacuación. En marzo de 2017, aparentemente dejaron de otorgarse subsidios de vivienda a las personas que abandonaron por su cuenta zonas distintas de las que el Gobierno había designado para la evacuación.

55. Tras el desastre nuclear, el Japón aumentó el nivel aceptable de radiación para los residentes de Fukushima de 1 milisievert por año (mSv/año) a 20 mSv/año. El mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos recomendó que el Gobierno del Japón retornara a los niveles aceptables de exposición que tenía antes del desastre de Fukushima. El Relator Especial ha expresado su preocupación al Gobierno sobre la situación que enfrentan los residentes, incluidos los niños, las niñas y las mujeres en edad reproductiva, que podrían regresar a zonas con niveles de radiación superior a 1 mSv/año, así como su inquietud respecto de la exposición de las personas que cumplen tareas de remediación en la prefectura³⁴. Recientemente se reconoció que la muerte de una de ellas por cáncer de pulmón se debió al grado de exposición a la radiación.

³³ Véase

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23476&LangID=E>; véase también [A/HRC/33/41/Add.1](#).

³⁴ Véanse

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23025> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23923>. Si desea consultar las respuestas del Estado, véanse <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=33521> y <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=34302>.

9. Desechos

56. La cuestión de la eliminación de desechos, en particular la exportación de desechos de los países ricos a los países más pobres, es un elemento fundamental del mandato. Quizás ningún caso ilustre mejor la increíble audacia de determinadas empresas para explotar a las comunidades vulnerables como el caso del buque Probo Koala. Los propietarios del buque, esencialmente una instalación de fabricación, contrató a una empresa sin trayectoria conocida para eliminar sus desechos tóxicos porque no había encontrado un precio conveniente en Europa. Los desechos se eliminaron en la ciudad de Abiyán (Côte d'Ivoire) y sus alrededores durante la noche, matando a casi 20 personas y dejando a otras decenas de miles buscando asistencia médica por su exposición (véase [A/HRC/12/26/Add.2](#)).

57. La situación relativa a la exportación de buques al final de su vida útil para el reciclaje y eliminación (desguace) se ha examinado en el marco del mandato durante muchos años en anteriores informes y visitas a países (véase [A/HRC/12/26](#)). Por ejemplo, la Unión Europea no permite el desmantelamiento de enormes buques tóxicos directamente en sus playas por trabajadoras y trabajadores mal equipados; sin embargo, los resquicios legales en el reglamento de la Unión Europea sobre el reciclaje de buques permiten que este doble rasero se perpetúe en algunas de las comunidades más pobres del mundo.

58. Durante una reciente visita a Dinamarca (véase [A/HRC/39/48/Add.2](#), de próxima publicación), se alertó al titular del mandato acerca de casos relacionados con la compañía naviera danesa Maersk, que en opinión del Relator Especial en un momento dado estaba a la vanguardia del reciclaje responsable de buques. Hace algunos años la empresa tenía una política que prohibía el desguace de buques en playas de Asia en condiciones abominables, que lamentablemente hace poco fue invertida por razones aparentemente no justificadas. En un caso concreto, un buque radiactivo registrado en el Reino Unido, el North Sea Producer, que era en parte propiedad de la empresa brasileña Odebrecht, llegó a Bangladesh pasando por el Reino Unido para su desmantelamiento en playas por trabajadores mal capacitados, equipados y supervisados, poniendo en grave riesgo los derechos de las comunidades locales y de trabajadores y trabajadoras³⁵.

59. También se sigue planteando al titular del mandato la cuestión de los vertederos urbanos y sus amenazas a la vida y la salud. En su misión a Sierra Leona, el Relator Especial se sintió consternado por la presencia de un gran vertedero en el centro de Freetown, la ciudad más poblada del país. Observó que mujeres, niños y niñas, que vivían dentro del vertedero, comían carne de animales alimentados con posibles desechos tóxicos y que los recolectores informales de desechos arriesgaban su salud y su vida trepando a muros de desechos en busca de basura que pudiera ser reciclada y recuperada. Alentó a la comunidad internacional a apoyar a Sierra Leona a hacer frente a los problemas creados por los patrones de consumo y producción insostenibles a nivel mundial³⁶.

III. Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y protección de los derechos humanos contra la exposición a sustancias tóxicas

60. Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la cuestión de la exposición a sustancias y desechos peligrosos está presente en todo el texto, aunque no de forma tan destacada como cabría esperar, habida cuenta de la magnitud del tema. Los

³⁵ Véase ACNUDH, base de datos sobre comunicaciones en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁶ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Visits.aspx.

desechos y las sustancias peligrosos están relacionados con los 17 Objetivos. Por ejemplo, las personas que viven en la pobreza (Objetivo 1) a menudo son las más afectadas por la contaminación tóxica y es necesario reducir la exposición para alcanzar las metas en materia de salud (Objetivo 3). La producción y el consumo responsables dependen de reducir la liberación de productos químicos y desechos a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente (Objetivo 12) y el trabajo en condiciones de seguridad exige la protección de los trabajadores contra la exposición ocupacional (Objetivo 8). El Objetivo 2 se refiere a asegurar el acceso a alimentos inocuos y el Objetivo 6 incluye mejorar la calidad del agua minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.

61. Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular para reducir la carga de las enfermedades no transmisibles, los Estados y las empresas deben prevenir y minimizar la exposición humana a sustancias peligrosas. Sin embargo, más allá de los Objetivos, la protección contra la exposición es responsabilidad de todos los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Como se describe más adelante, los Estados tienen dos formas de ayudar a asegurar la acción colectiva.

A. Marco posterior a 2020 para los productos químicos y desechos tóxicos

62. Como muestran las tasas de morbilidad, discapacidad y mortalidad, la protección de la salud humana contra la exposición a sustancias peligrosas es un desafío mundial que requiere la adopción de medidas urgentes a nivel mundial. Para ello, el control mundial de productos químicos y plaguicidas tóxicos durante todo su ciclo de vida para proteger los derechos humanos y garantizar la sostenibilidad es fundamental.

63. Los esfuerzos realizados en los últimos años se han limitado en gran parte a un conjunto restringido de tratados relativos a determinadas sustancias y fases de la actividad industrial. A lo largo de los años, los tratados mundiales de “productos químicos y desechos” se han convertido en los principales instrumentos mundiales sobre salud ambiental en lo que respecta a la contaminación, los productos químicos tóxicos y los desechos. Hay margen amplio para seguir aplicándolos.

64. Sin embargo, incluso si se aplican plenamente, el alcance de los acuerdos mundiales sobre sustancias tóxicas es claramente insuficiente para proteger la salud humana de la gran mayoría de las sustancias peligrosas de preocupación mundial. Menos del 0,1 % de los productos químicos industriales y agrícolas que tienen riesgos sanitarios intrínsecos conocidos para la salud se regulan durante todo su ciclo de vida en virtud de los instrumentos existentes³⁷. Aunque los convenios vigentes se implementaran plenamente, miles de productos químicos de preocupación mundial no entrarían en su ámbito de aplicación.

65. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, los Estados reconocieron la necesidad de contar con un marco a nivel mundial para lograr la gestión racional de los productos químicos. El Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional se estableció en 2006 con el objetivo de colmar las lagunas de protección resultantes del actual mosaico de tratados mundiales relativos a los productos químicos y los desechos, que no incluyen a miles de

³⁷ Esto representa una estimación muy conservadora basada en las clasificaciones existentes. Miles de productos químicos industriales no han sido objeto de un análisis minucioso ni de una clasificación de los peligros para la salud que pueden presentar.

sustancias peligrosas. Si bien se han logrado algunos progresos en el marco del Enfoque Estratégico, parece ser unánime la opinión de que estamos muy lejos de lograr incluso la definición menos ambiciosa de gestión racional de los productos químicos.

66. Hay una necesidad urgente de contar con un marco mundial más firme y amplio para proteger la salud humana de un medio tóxico a fin de ayudar a corregir las injusticias resultantes de normas divergentes de protección entre los países. Hay soluciones para eliminar y reducir la exposición a sustancias tóxicas, pero se requieren la cooperación internacional y unas normas mundiales sólidas para garantizar que estas oportunidades existentes garanticen el desarrollo sostenible y protejan los derechos humanos.

67. Está previsto que el mandato del Enfoque Estratégico expire en 2020. Esto representa una oportunidad para elaborar un acuerdo útil sobre la salud ambiental y la protección de las personas contra la exposición a sustancias tóxicas que hay en el agua contaminada, los alimentos y el aire, así como en productos de consumo, como muebles, cosméticos, materiales de construcción y juguetes. Esta oportunidad es esencial para la realización de numerosos derechos humanos reconocidos internacionalmente.

68. El Relator Especial formula recomendaciones para un marco posterior a 2020 (marco futuro) sobre los productos químicos y residuos tóxicos que, en su opinión, fortalecería la capacidad de la comunidad mundial para proteger los derechos humanos de los efectos de la exposición a sustancias tóxicas.

1. El requisito de que los Estados cuenten con sistemas nacionales eficaces

69. En virtud de la Declaración de Dubái sobre la Gestión Internacional de Productos Químicos de 2006, que forma parte del Enfoque Estratégico, los Estados, las empresas y la sociedad civil reconocieron explícitamente que la exposición a productos químicos tóxicos y desechos peligrosos era una cuestión de derechos humanos. Se comprometieron “a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, a reconocer y respetar la integridad de los ecosistemas, y a conseguir el equilibrio entre la realidad actual y nuestra ambición de incrementar los esfuerzos mundiales para lograr la gestión racional de los productos químicos”.

70. Esta importante afirmación refleja solamente un aspecto de la obligación de los Estados en virtud del derecho de los derechos humanos, a saber, la de respetar los derechos humanos. Sin embargo, la obligación de los Estados no es solo abstenerse de obstaculizar o limitar el disfrute de los numerosos derechos humanos que puedan verse afectados por los productos químicos y desechos tóxicos, sino también proteger activamente esos derechos contra la violación o abuso por terceras partes, incluidas las empresas. Este deber de protección de los derechos humanos se refleja claramente en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011.

71. Todos los Estados tienen la obligación vigente en virtud del derecho internacional de contar con sistemas eficaces para proteger a las personas de la exposición a sustancias tóxicas. En virtud de sus compromisos con arreglo a tratados internacionales de protección de los derechos a la vida, a la salud, al agua potable y la alimentación, a una vivienda adecuada y a condiciones de trabajo seguras y saludables, entre otros, todo Estado tiene la obligación de disponer de sistemas que prevengan y minimicen la exposición a sustancias tóxicas.

72. Por ejemplo, más de 190 Estados reconocen el derecho a la salud en uno o más tratados de derechos humanos³⁸. En virtud de este derecho, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para “la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas [...] que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos”³⁹. Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para proteger el derecho a la vida⁴⁰, con inclusión de medidas efectivas para prevenir los peligros que amenazan la vida de los seres humanos y protegerse de estos (véanse [E/CN.4/Sub.2/1994/9](#) y [E/CN.4/Sub.2/1994/9/Corr.1](#), párr. 175). Los Estados deben tomar todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad de los menores de 1 año y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias⁴¹. En la Convención sobre los Derechos del Niño figura la obligación explícita de los Estados de proteger la salud de niños y niñas contra la polución y contaminación.

73. En el marco del Enfoque Estratégico, los Estados, las empresas, las organizaciones internacionales y los participantes de la sociedad civil acordaron un conjunto de 11 elementos básicos que debería tener un sistema nacional para la gestión racional de los productos químicos a fin de que prevenga y reduzca la exposición a sustancias tóxicas. Estos elementos básicos, incluida la legislación, la reglamentación y el control de la aplicación de la ley, son necesarios para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la vida y la salud, entre otros.

74. Sin embargo, el marco normativo del Enfoque Estratégico no obliga a los Estados a tener sistemas de este tipo, y muchos Estados todavía carecen de sistemas eficaces para proteger la vida y la salud contra la exposición a sustancias tóxicas. Un sistema nacional de este tipo no es opcional ni un lujo, sino más bien una obligación necesaria y fundamental del Estado. El marco futuro para los productos químicos y los desechos debe contener la obligación clara de que los Estados dispongan de sistemas eficaces de protección contra la exposición a sustancias tóxicas.

2. Un mecanismo de examen periódico

75. La buena gobernanza es esencial para la salud ambiental en todos los niveles y los principios de transparencia y rendición de cuentas son elementos esenciales de la buena gobernanza⁴².

76. Se ha criticado con razón al Enfoque Estratégico por su insatisfactorio mecanismo de presentación de informes y de examen de las iniciativas nacionales relativas a la gestión racional de los productos químicos⁴³, dado que “no hay una institución responsable de ejercer la supervisión estratégica y la vigilancia de la gestión de los productos químicos y los desechos”⁴⁴. Las estadísticas revelan tasas

³⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre los Derechos del Niño y Constitución de la OMS.

³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000).

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6 (1982) sobre el derecho a la vida, párr. 5.

⁴¹ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6 (1982), párr. 5. El Comité, si bien señala que “sería oportuno” que los Estados tomaran todas las medidas posibles, los datos empíricos ahora muestran con mayor certeza que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos.

⁴² Tuula Honkonen y Sabaa A. Khan, *Chemicals and Waste Governance Beyond 2020: Exploring Pathways for a Coherent Global Regime* (Consejo Nórdico de Ministros, Copenhague, 2017), pág. 32.

⁴³ *Ibid.*, pág. 56 y 58.

⁴⁴ *Ibid.*, págs. 75.

limitadas de presentación de informes por los Estados⁴⁵. La debilidad de los mecanismos de presentación de informes y de examen impiden el desempeño de las funciones de supervisión o fiscalización dentro de la estructura actual del Enfoque Estratégico para el logro de la meta de 2020⁴⁶. En parte por la falta de rendición de cuentas, los Estados se han mostrado renuentes a comprometer recursos sustanciales para el Enfoque Estratégico desde su creación en 2006.

77. Aunque la gestión racional de productos químicos es una meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el proceso de examen de los Objetivos no encara el problema de la insuficiencia de la supervisión y vigilancia del Enfoque Estratégico si continúa más allá de 2020 ni de cualquier otro futuro marco para los productos químicos y los desechos. Existe la preocupación de que la estructura de seguimiento y examen de los Objetivos se base en exámenes nacionales voluntarios y en la orientación no vinculante por homólogos⁴⁷. El proceso también tiene una representación y participación inadecuada de la sociedad civil, dado que los exámenes son realizados principalmente por representantes nombrados por el Gobierno⁴⁸. Además, los Estados no reciben recomendaciones concretas por país, que podrían ofrecer sugerencias adaptadas sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y medidas para mejorar la gestión de los productos químicos en función de las circunstancias nacionales⁴⁹.

78. Apuntalando aún más la necesidad de contar con mecanismos de presentación de informes y de examen, los tratados internacionales de protección contra la exposición a sustancias y desechos peligrosos carecen de mecanismos eficaces de presentación de informes, control del cumplimiento y de examen. Muchos países siguen sin cumplir sus compromisos de presentación de informes⁵⁰. Se señaló recientemente que hasta el 60 % de los Estados no cumplen los requisitos de presentación de informes en el marco del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y Su Eliminación y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes⁵¹. Ni el Convenio de Estocolmo ni el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional tienen un mecanismo de control del cumplimiento, y los requisitos del Convenio de Basilea se consideran débiles.

⁴⁵ Taller de expertos e interesados internacionales sobre la implementación nacional integrada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los acuerdos internacionales sobre productos químicos y desechos, presentación de Tatiana Terekhova, Carolyn Vickers y Brenda Koekkoek sobre indicadores de los progresos y vigilancia, Ginebra, 11 a 13 de abril de 2016.

⁴⁶ Center for Governance and Sustainability. Universidad de Massachusetts en Boston, "Options for effective governance of the beyond-2020 framework for sound management of chemicals and waste: lessons from other regimes", Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional, segunda reunión del proceso entre períodos de sesiones a fin de examinar la gestión racional de los productos químicos y los desechos después de 2020, documento SAICM/IP.2/INF.14, anexo, pág. 6, puede consultarse en www.saicm.org/Portals/12/documents/meetings/IP2/IP_2_INF_14_Governance_CGS_f.pdf. Véase también Geneva Academy of International Law and Human Rights, informe de investigación, mayo de 2018, puede consultarse en www.geneva-academy.ch/joomlafiles/docman-files/Research%20Brief%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20and%20SDGs.pdf.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Center for Governance and Sustainability, SAICM/IP.2/INF.14, anexo.

⁴⁹ Geneva Academy of International Law and Human Rights, informe de investigación, pág. 3.

⁵⁰ Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017* (Nueva York, 2017).

⁵¹ Chemicalwatch, "International treaties: monitoring compliance" (junio de 2015), puede consultarse en <https://chemicalwatch.com/24151/international-treaties-monitoring-compliance>.

79. Una evaluación periódica de los esfuerzos de agentes estatales y no estatales respecto de la gestión de productos químicos con arreglo a un futuro marco para los productos químicos y los desechos contribuiría a asegurar el avance hacia su gestión racional, y, por lo tanto, hacia la realización de los derechos humanos y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵². La existencia de un mecanismo de rendición de cuentas de este tipo en el futuro marco puede ayudar a movilizar recursos de los donantes. Sin embargo, un mecanismo de rendición de cuentas requiere la existencia de obligaciones claras de los Estados en el futuro marco relativo a los productos químicos y los desechos, como la obligación de tener sistemas nacionales eficaces, presentar planes de acción nacionales y proporcionar actualizaciones periódicas para el examen de los progresos nacionales hacia la gestión racional de los productos químicos.

80. A este respecto, el Relator Especial cree que un sistema similar al examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos sería de gran valor en el futuro marco para los productos químicos y los desechos⁵³. El examen periódico universal es un proceso único, amplio y universal de presentación de informes y de revisión que entraña un examen objetivo y no de enfrentamiento del desempeño de todos los Estados Miembros en virtud de diversos tratados de derechos humanos, con un enfoque participativo e inclusivo de múltiples interesados⁵⁴. Tanto el régimen internacional de sustancias tóxicas como el de derechos humanos son similares en que cada uno está integrado por varios instrumentos internacionales individuales con diversos grados de carácter jurídico. La creación de un examen periódico en el marco futuro para los productos químicos y los desechos podría crear sinergias entre diversas iniciativas de las Naciones Unidas, incluido el mecanismo de examen y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵⁵.

81. En el marco de un proceso de examen por homólogos para los productos químicos y los desechos similar al examen periódico universal, cada Estado declararía las medidas adoptadas para desarrollar sistemas eficaces sobre los productos químicos y desechos tóxicos encaminados a cumplir sus obligaciones internacionales⁵⁶. Los Estados podrían informar sobre las medidas adoptadas para reducir la exposición a sustancias tóxicas y otros Estados y partes interesadas podrían evaluar esas medidas y ofrecer recomendaciones para su mejora y seguimiento.

82. Si bien el examen periódico universal es un proceso de examen por homólogos impulsado por los Estados, la participación de diversos interesados, incluidas organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos, se considera un componente fundamental del mecanismo. El examen se basa en tres categorías de documentos: un informe nacional del Estado de que se trate, preparado mediante un proceso de consulta amplio a nivel nacional con todos los interesados pertinentes; un resumen de la información sobre las interacciones del Estado con los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales, que figuran en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas; e información de otras partes

⁵² Honkonen y Khan, *Chemicals and Waste Governance Beyond 2020*, pág. 32.

⁵³ La idea fue sugerida por el Center for Governance and Sustainability en marzo de 2018 (véase SAICM/IP.2/INF.14, anexo) y otros. En cuanto a la aplicación de un examen por homólogos en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, véase Ana María Ulloa, Kurt Jax y Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzend, "Enhancing implementation of the Convention on Biological Diversity: a novel peer-review mechanism aims to promote accountability and mutual learning", *Biological Conservation*, vol. 217 (enero de 2018), págs. 371 a 376.

⁵⁴ Véase Consejo de Derechos Humanos, examen periódico universal, en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

⁵⁵ Geneva Academy of International Law and Human Rights, informe de investigación.

⁵⁶ Véase Consejo de Derechos Humanos, examen periódico universal, en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

interesadas⁵⁷. El enfoque participativo del examen periódico universal es compatible con el carácter participativo del Enfoque Estratégico.

83. El examen periódico universal ha ayudado a fortalecer la coordinación a nivel nacional, mediante la participación de diversas entidades del Estado en los mecanismos nacionales de coordinación de la presentación de informes y el seguimiento⁵⁸. El éxito del examen periódico universal se demuestra por los resultados concretos a nivel nacional, cuando sus recomendaciones se incorporan en las iniciativas nacionales de desarrollo⁵⁹, por ejemplo, mediante reformas jurídicas y planes nacionales de acción o de aplicación⁶⁰. La coordinación entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales en diversos sectores, como la salud, el comercio, la agricultura y el medio ambiente, es fundamental para la protección de la salud y el medio ambiente contra las sustancias tóxicas.

84. Los principales resultados del proceso de examen periódico universal son las conclusiones y recomendaciones, y los compromisos voluntarios del Estado de que se trate, que en conjunto contribuyen a las estrategias nacionales de aplicación y proporcionan la base para un mejor desempeño a nivel nacional⁶¹. Estas recomendaciones pueden determinar las cuestiones fundamentales y ofrecer orientación para la aplicación⁶². Respaldan el seguimiento porque abordan las deficiencias críticas de la aplicación a la luz de las obligaciones en materia de derechos humanos, el contexto nacional⁶³ y los compromisos políticos asumidos en los anteriores ciclos del examen periódico universal⁶⁴. Como los Estados deben informar sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones anteriores, el proceso de examen periódico promueve el avance progresivo en las esferas identificadas para la adopción de nuevas medidas. El marco futuro para los productos químicos y los desechos debe tener una estructura que permita recomendaciones específicas por Estado.

85. El sistema del examen periódico universal no incluye expresamente la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos. Sin embargo, si bien la aplicación de las recomendaciones en el marco del examen principalmente recae en el Estado, las partes interesadas también tienen la responsabilidad de aplicar los compromisos pertinentes⁶⁵. Esto permite estipular las responsabilidades de las empresas en relación con el Estado de que se trate, en particular las relativas a la exposición a productos químicos tóxicos, para lo cual deberá hacerse hincapié en un mecanismo de rendición de cuentas.

3. Una definición actualizada de producto químico de “preocupación mundial”

86. En la actualidad, los productos químicos de preocupación mundial son las sustancias químicas industriales tóxicas y los plaguicidas peligrosos utilizados, elaborados y liberados por las cadenas mundiales de suministro. Los Estados deben

⁵⁷ Consejo de Derechos Humanos, resolución 5/1, anexo.

⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos, 37º período de sesiones, mesa redonda anual de alto nivel sobre la integración de los derechos humanos.

⁵⁹ The Danish Institute for Human Rights, “Human Rights in Follow-up and Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development” (Copenhague, mayo de 2016), pág. 34.

⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos, 37º período de sesiones, mesa redonda anual de alto nivel sobre la integración de los derechos humanos.

⁶¹ Véase Consejo de Derechos Humanos, resolución 5/1, anexo, párrs. 1 y 4. Véase también Geneva Academy of International Law and Human Rights, informe de investigación, pág. 3.

⁶² ACNUDH, “Human rights, the SDGs and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/SDGs_2030_Agenda.pdf.

⁶³ Resolución 60/251 de la Asamblea General, párr. 5 e), y resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 3.

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos, 37º período de sesiones, mesa redonda anual de alto nivel sobre la integración de los derechos humanos.

⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos, resolución 5/1, anexo, párr. 33.

reconocer que un “producto químico de preocupación mundial” incluye todo el ciclo de vida de las sustancias tóxicas utilizadas, producidas y liberadas por las cadenas mundiales de suministro, además de las que recorren grandes distancias a través del medio ambiente y por medio de las especies migratorias.

87. La producción, la utilización y la liberación de sustancias tóxicas en las cadenas mundiales de suministro están provocando efectos transfronterizos. Los productos químicos industriales a menudo se utilizan en las cadenas internacionales de suministro para fabricar productos destinados a la exportación, como textiles, productos electrónicos, muebles y materiales de construcción, y plaguicidas peligrosos que se emplean en la manufactura de alimentos y otros productos para su consumo en otros países. Estos productos químicos industriales y plaguicidas con frecuencia son objeto de comercio transfronterizo. Y muchas veces son subproductos tóxicos del consumo y la producción, ya sea de la extracción de recursos naturales, como los metales, los minerales y el petróleo, de la generación de energía o de la eliminación de desechos.

88. Sin embargo, la gran mayoría de los productos químicos tóxicos con efectos transfronterizos está excluida del examen en relación con las medidas mundiales porque no recorren largas distancias a través del medio ambiente. Por ejemplo, los criterios para la inclusión de una sustancia en el marco del Convenio de Estocolmo de 2001 exigen pruebas de transporte ambiental de largo alcance por el viento, el agua o las especies migratorias⁶⁶. Como resultado de ello, quizás miles de sustancias tóxicas que no se degradan fácilmente y se acumulan en las personas y la fauna y flora silvestres están excluidas del ámbito de aplicación del Convenio. Muchas de estas sustancias plantean una amenaza grave e innecesaria a numerosos derechos humanos. Del mismo modo, la interpretación restrictiva de lo que es una sustancia de preocupación mundial se ha articulado recientemente en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013⁶⁷.

89. Esta lamentable perspectiva obsoleta y restringida de lo que constituye un producto químico de preocupación mundial está facilitando la explotación de trabajadores y trabajadoras y de las comunidades locales, en particular en los países en desarrollo y las economías emergentes que producen gran parte de los productos que el mundo consume. Las cadenas mundiales de suministro complejas y opacas siguen explotando las normas de salud humana y de protección ambiental menos estrictas, lo que da lugar a desenfrenados abusos de los derechos humanos.

4. Un mecanismo de eliminación de los productos químicos de preocupación mundial

90. El deber y la responsabilidad de evitar la exposición a sustancias tóxicas van más allá de las fronteras. El traslado transfronterizo de la producción y eliminación de sustancias tóxicas a los países con menores niveles de protección debe considerarse una forma de explotación si no se adoptan medidas razonables para proteger a las personas en situación de riesgo.

91. Entre las medidas razonables figuran las normas mundiales de producción, uso y eliminación de sustancias peligrosas. Sin embargo, los Estados han excluido deliberadamente muchos productos químicos de preocupación del ámbito de los tratados existentes, impidiendo el desarrollo de normas mundiales respecto de miles de sustancias tóxicas que siguen empleándose en todo el mundo. Esto ha permitido el traslado transfronterizo de la producción y eliminación de sustancias tóxicas a países con menores niveles de protección, lo que torna difícil y costoso el rastreo por los

⁶⁶ Convenio de Estocolmo, anexo D.

⁶⁷ Convenio de Minamata, preámbulo.

Estados y las empresas de las cadenas de suministro a fin de garantizar que los derechos de trabajadoras y trabajadores y de las comunidades no se infrinjan a causa de la exposición a sustancias tóxicas.

92. Existen graves preocupaciones de que en algunos países diversas empresas explotan a trabajadores y trabajadoras, en particular menores de edad, al exponerlos a riesgos tóxicos que no tolerarían en sus países de origen. Exponer a niños y niñas a sustancias tóxicas en el trabajo es indefendible. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas razonables para prevenir y reducir al mínimo la exposición a sustancias tóxicas que ocurren fuera de sus territorios y que dan lugar a violaciones de los derechos aplicables como consecuencia de las actividades de las empresas sobre las que pueden ejercer control y que son razonablemente previsibles⁶⁸. Existen numerosas sustancias tóxicas que deben ser objeto de prohibiciones o restricciones a nivel mundial y que, aunque conllevan riesgos bien caracterizadas para la vida, la salud y el desarrollo, se siguen produciendo y utilizando en las cadenas mundiales de suministro, a pesar de la disponibilidad de alternativas más seguras. Debería elaborarse un instrumento internacional para eliminar estos productos químicos de preocupación mundial.

93. Algunos relatores especiales han exhortado a la creación de un tratado que prohíba la producción y el uso de ciertas sustancias y clases de sustancias que presentan graves riesgos, en muchos casos innecesarios. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación y el titular de este mandato, en su informe sobre los efectos de los plaguicidas empleados en la producción alimentaria y agrícola en trabajadores y trabajadoras y en las comunidades, llegó a la conclusión de que la comunidad internacional debía trabajar en un tratado amplio y vinculante que permitiera regular los plaguicidas peligrosos durante todo su ciclo de vida, teniendo en cuenta los principios de derechos humanos (véase [A/HRC/34/48](#)). Recomendaron que un instrumento de ese tipo: a) tratara de acabar con el doble rasero que se aplicaba a distintos países y que perjudicaba particularmente a los países con sistemas regulatorios más débiles; b) elaborara políticas para reducir el uso de plaguicidas en todo el mundo y un marco para la prohibición y la eliminación progresiva de los plaguicidas altamente peligrosos; c) promoviera la agroecología; y d) imputara responsabilidad causal a los productores de plaguicidas (*ibid.*). El titular del mandato y su predecesor también han instado a la comunidad mundial a elaborar un tratado mundial para las sustancias químicas industriales tóxicas (véase, por ejemplo, [A/HRC/21/48](#), [A/HRC/36/41/Add.1](#), [A/HRC/33/41/Add.2](#) y [A/HRC/39/48/Add.2](#) (de próxima publicación)).

94. Los Estados deben aprovechar la oportunidad que ofrecen los debates en curso para elaborar un nuevo instrumento mundial antes de 2030 que garantice que los productos químicos de preocupación mundial se identifiquen y que el proceso de eliminación o restricción efectiva se inicie.

5. Mayor atención a los efectos relacionados con el género de la exposición a sustancias tóxicas y sus efectos desproporcionados en niños y niñas

95. La igualdad y la no discriminación son elementos fundamentales del derecho de los derechos humanos. Todos los seres humanos son iguales y, en virtud de ello y la dignidad intrínseca de toda persona, deben gozar de la misma protección contra las sustancias tóxicas⁶⁹. Los Estados tienen la obligación de proteger a quienes se ven afectados desproporcionadamente por la exposición a sustancias tóxicas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

⁶⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017), párrs. 30 a 32.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2.

96. Las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, como las fisiológicas y hormonales, crean una susceptibilidad diferente a los efectos de la exposición a productos químicos tóxicos⁷⁰. La acumulación de contaminantes ambientales en los tejidos probablemente sea mayor en las mujeres que en los hombres. Durante el embarazo, la lactancia y la menopausia, los cuerpos de las mujeres experimentan cambios que pueden aumentar su vulnerabilidad a los efectos de la exposición a sustancias tóxicas en la salud. Además, debido a las diferencias en los papeles sociales, incluidos los laborales y familiares, y a la prevalencia de los estereotipos de género nocivos, las mujeres y los hombres tienen una exposición distinta a los productos químicos tóxicos con respecto a, entre otras cosas, las sustancias con que entran en contacto y el grado de exposición.

97. La edad a la que una persona está expuesta a sustancias tóxicas es un factor decisivo de los efectos perjudiciales en la salud debidos a esa exposición. En el caso de niñas y niños, la exposición a sustancias tóxicas guarda relación con la dimensión de género.

98. El marco futuro para los productos químicos y los desechos debe centrarse especialmente en los efectos relacionados con el género de la exposición, en particular de niños y niñas. Podría crear obligaciones concretas para los Estados que adoptaran medidas aceleradas sobre las amenazas claramente caracterizadas a la vida y la salud en relación con la infancia y el género, sin esperar a la elaboración de mecanismos nacionales, regionales o mundiales para eliminar esas amenazas, como el plomo en la pintura.

B. Iniciativas sobre empresas y derechos humanos

99. Durante más de 23 años, en el marco de este mandato se han recibido y contestado graves denuncias de violaciones y abusos de los derechos humanos debidos a actividades empresariales. La mayoría de ellas tiene aspectos transnacionales y no es sorprendente que la mayoría se refiera a vulneraciones de los derechos de las personas más vulnerables, como las personas pobres en países de todos los niveles de desarrollo; los pueblos indígenas; las mujeres, las niñas y los niños; y las personas migrantes o pertenecientes a minorías.

100. Un denominador común en muchos casos emblemáticos relacionados con las empresas y los derechos humanos es la polución y contaminación tóxica, que abarca el ciclo de vida de las sustancias peligrosas, en sectores como las industrias extractivas, la fabricación de productos químicos industriales, plaguicidas y productos de consumo, la producción alimentaria y agrícola, la generación de energía, el transporte y la eliminación de desechos. Estos casos a menudo han puesto de manifiesto deficiencias en la rendición de cuentas para las víctimas; sin embargo, prácticamente en todos los casos, la tragedia también ha ilustrado el patente fracaso de la prevención de violaciones y abusos por los Estados y las empresas.

101. Desde 2015, todos los informes de este mandato al Consejo de Derechos Humanos examinan los deberes y responsabilidades de los Estados y las empresas en relación con los productos químicos tóxicos, la contaminación y otros desechos y sustancias peligrosos. En este mismo sentido, los principios relativos a la protección de trabajadoras y trabajadores contra la exposición a sustancias tóxicas, que el Relator Especial propuso en su informe de 2018, deberían ser utilizados en las diversas deliberaciones sobre las empresas y los derechos humanos, así como en otros foros.

⁷⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Productos químicos y género*, Series de Guías de Incorporación del Género (febrero de 2011).

102. Hay un número cada vez mayor de iniciativas encaminadas a obligar a las empresas a ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos. Tras la aprobación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en 2011, Francia ha hecho obligatoria la diligencia debida en materia de derechos humanos, mientras que muchos otros países han adoptado planes de acción nacionales en que se alienta a las empresas a llevar a cabo esa diligencia debida⁷¹. También hay iniciativas impulsadas por asociaciones empresariales mediante sus procesos internos instando a sus miembros a poner en práctica la diligencia debida en materia de derechos humanos, respaldando así las iniciativas correspondientes impulsadas por los Estados.

103. A pesar de estas iniciativas, muchas industrias no han aplicado de manera adecuada los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos con respecto a los productos químicos tóxicos y la contaminación. Algunas de las principales asociaciones de la industria química y varias de sus empresas miembros no han puesto en práctica un requisito de este tipo como parte de un compromiso de cuidado responsable, a pesar de que este se derivó de un importante caso de violación de los derechos humanos, la tragedia de 1984 en Bhopal (India). En el curso de sus encuentros con empresas durante las visitas a los países de los últimos cuatro años, el Relator Especial solo se reunió con una empresa química que había realizado la diligencia debida en materia de derechos humanos.

104. Las empresas, en respuesta a las comunicaciones sobre presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, mencionan distintas iniciativas de carácter general en diversas industrias y sectores. Estas se presentan como equivalentes a la diligencia debida en materia de derechos humanos. Algunas contienen elementos que tienen méritos considerables y son encomiables. No obstante, la mayoría de estas iniciativas no cumple la letra de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos ni el espíritu de los derechos humanos en general. Muchas no tienen suficientemente en cuenta los riesgos relacionados con los productos químicos tóxicos y la contaminación.

105. En julio de 2018, un grupo de trabajo intergubernamental establecido por el Consejo de Derechos Humanos elaboró un anteproyecto de un nuevo tratado para “regular, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas”. Se trata de un acontecimiento positivo desde el punto de vista del titular del mandato, que puede ayudar a encarar algunos de los efectos de los productos químicos tóxicos en las cadenas mundiales de suministro y los problemas sistémicos que enfrentan las víctimas que tienen dificultades para acceder a un recurso efectivo.

106. Los estudios indican que tan solo una mínima proporción de las víctimas de la exposición a sustancias peligrosas tienen acceso a vías de recurso (véase [A/HRC/39/48](#)). Entre los principales obstáculos para la rendición de cuentas y la reparación figuran los requisitos injustificadamente gravosos en relación con la carga de la prueba, los largos períodos de latencia antes de que se manifiesten las consecuencias en algunos casos y la dificultad de establecer la causalidad; las importantes lagunas de información sobre la determinación de los peligros, la medición de la exposición y la especificación de los efectos epidemiológicos; la posible exposición a múltiples sustancias diferentes en distintos entornos de trabajo y a lo largo de toda la vida laboral; y las disposiciones de las relaciones contractuales entre proveedores y compradores que pueden desviar la responsabilidad en cualquier dirección de la cadena de suministro.

⁷¹ Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, nota informal, puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Session18/CompilationNAPReferencesToDi%20ligence.pdf.

107. Demasiados países dependen en un grado injustificado de la perspectiva de la responsabilidad jurídica y el daño a la reputación en lo que respecta a la prevención y mitigación de los daños causados por la exposición a sustancias tóxicas resultantes de actividades empresariales. Sin embargo, aplicar el modelo de “primero sufrir daños y perjuicios y luego entablar un juicio” no es protección de los derechos humanos. Con demasiada frecuencia, las sanciones y las multas por violaciones simplemente se consideran un costo de los negocios, y no sirven para prevenir esas violaciones.

108. Hay soluciones para poder hacer enormes avances en la reducción de la carga de morbilidad mediante la prevención de la exposición, lo que es necesario para el disfrute del derecho a la vida y la salud, entre otros. Los Estados no están obligando suficientemente a las empresas a que adopten alternativas más seguras; en cambio, permiten que las empresas exploten a las personas más vulnerables, como las mujeres, las niñas y los niños, en particular si son pobres, sometiéndolas a la crueldad innecesaria e injustificable de la exposición a sustancias tóxicas y el sufrimiento que conlleva.

109. Los Estados deben obligar a todas las empresas en su territorio o jurisdicción a que vigilen, identifiquen y prevengan activamente las violaciones de los derechos humanos. El cumplimiento de la ley por sí solo no debería considerarse suficiente para tratar los riesgos de la exposición a sustancias peligrosas que las empresas crean. La legislación relativa a los productos químicos tóxicos y la contaminación en general está rezagada respecto del ritmo de la innovación y la expansión económica, lo que facilita los graves efectos descritos anteriormente. La rastreabilidad y la transparencia son elementos cruciales de la diligencia debida en materia de derechos humanos y deben garantizarse a lo largo de las cadenas de suministro y de valor. Además, los Estados deben velar por que esa diligencia debida incluya los riesgos relacionados con las sustancias químicas tóxicas y la contaminación.

IV. Conclusiones y recomendaciones

110. Se necesita un debate más amplio y exhaustivo sobre los derechos humanos y la exposición a sustancias peligrosas, incorporando todas las consideraciones pertinentes, entre ellas las perspectivas ética y médica. El Relator Especial se propone ayudar a elaborar un debate más sólido sobre qué constituye un nivel aceptable de exposición en los próximos años.

111. La comunidad mundial debe adoptar un instrumento internacional para prevenir y reducir al mínimo la exposición a sustancias tóxicas. Un instrumento de este tipo podría constituir el “marco posterior a 2020 para la gestión de los productos químicos”. Debe contener:

- a) Una definición de sustancia de preocupación mundial sobre la base de la presencia en las cadenas de suministro y de valor;
- b) La obligación explícita de todos los Estados de contar con sistemas eficaces para prevenir y minimizar la exposición a sustancias tóxicas;
- c) Un examen periódico universal u otro mecanismo relativo a las iniciativas de los Estados para prevenir y minimizar la exposición a sustancias tóxicas;
- d) Un mecanismo de eliminación de los productos químicos de preocupación mundial;
- e) La obligación de los Estados de tomar medidas rápidas sobre las bien establecidas amenazas a la vida y a la salud en relación con la infancia y el género.

112. Los Estados deben apoyar la elaboración de instrumentos jurídicamente vinculantes para las empresas a nivel nacional, regional y mundial, y participar activamente en estos. El Relator Especial alienta a:

a) Los Estados a que obliguen a las empresas a incluir los riesgos de los productos químicos tóxicos y la contaminación en la diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, vigilar, prevenir y mitigar los efectos en los derechos humanos;

b) La inclusión de los principios propuestos por el Relator Especial en su informe al Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de trabajadoras y trabajadores, de 2018.
