



# Asamblea General

Distr. general  
13 de agosto de 2013  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

24º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

#### **Informe preliminar\***

#### *Resumen*

El presente 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 se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 21/17 del Consejo.

Tras haber sido nombrado por el Consejo recientemente, en septiembre de 2012, el Relator Especial, en su primer informe al Consejo, proporcionará un resumen de los antecedentes, el contexto y la labor del mandato hasta la fecha, y presentará un esbozo amplio de la estrategia que servirá de base a su labor durante el resto de su mandato.

En particular, se propone celebrar una serie de consultas lo antes posible con el fin de empezar el proceso de elaboración de una guía sobre buenas prácticas en la gestión ecológicamente racional de las sustancias y los desechos peligrosos, en particular profundizando sobre el contenido normativo de las obligaciones en materia de derechos humanos y elaborando criterios apropiados para identificar esas buenas prácticas.

\* Documento presentado con retraso.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–6	3
II. Antecedentes, contexto y labor del mandato .....	7–16	4
A. Antecedentes y origen del mandato .....	7–13	4
B. Contexto actual y alcance del mandato .....	14–16	7
III. Marco normativo internacional y nacional en la esfera del mandato, desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos y el derecho ambiental, de la salud y de la protección del consumidor. ....	17–52	7
A. Sinopsis provisional de las etapas del ciclo de vida y las lagunas normativas en el derecho internacional y nacional en lo que respecta a las sustancias y los desechos peligrosos con miras a la determinación de ámbitos de interés prioritario en el futuro .....	31–39	12
B. Normas internacionales y nacionales aplicadas a las distintas fases del ciclo de vida de los productos químicos y a las actividades que les atañen .....	40–52	15
IV. Planificación del programa de actividades del mandato .....	53–59	20

## I. Introducción

1. En su resolución 21/17, el Consejo de Derechos Humanos nombró al Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, con el mandato de proporcionar información sobre:

a) Las cuestiones de derechos humanos relacionadas con las empresas transnacionales y otras entidades comerciales en lo que respecta a la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos;

b) El alcance de la legislación nacional en relación con las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y la eliminación de las sustancias y los desechos peligrosos;

c) Las implicaciones que tienen para los derechos humanos los programas de reciclaje de desechos, la transferencia de industrias, actividades industriales y tecnologías contaminantes de un país a otro, y las nuevas tendencias en esa esfera, incluidos los desechos electrónicos y el desguace de buques;

d) La atención a las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la gestión y eliminación ecológicamente racionales de sustancias y desechos peligrosos y la asistencia a estas;

e) Las ambigüedades de los instrumentos internacionales que permiten el traslado y vertimiento de sustancias y desechos peligrosos, y las deficiencias de los mecanismos normativos internacionales;

f) Las violaciones y abusos de derechos humanos contra defensores de los derechos humanos como consecuencia de sus actividades relacionadas con la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y desechos peligrosos.

2. Además, el Consejo pidió al Relator Especial que presentara en su 24º período de sesiones un informe sobre la marcha de los trabajos con propuestas, recomendaciones y soluciones duraderas concretas sobre los problemas existentes y las lagunas que exigen una intervención inmediata en la gestión de las sustancias y los desechos peligrosos en lo que se refiere a los efectos perjudiciales para los derechos humanos. Además, el Consejo instó al Relator Especial a que, en consulta con las partes interesadas pertinentes y con la asistencia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, elaborara una guía de buenas prácticas en relación con las obligaciones de derechos humanos vinculadas con la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos y la presentase, junto con su informe, al Consejo de Derechos Humanos en su 27º período de sesiones.

3. En su 21º período de sesiones, el Consejo nombró Relator Especial a Marc Pallemmaerts por un período inicial de tres años, quien asumió su cargo el 1 de noviembre de 2012.

4. De conformidad con el mandato, el Relator Especial ha comenzado su labor mediante la celebración de reuniones oficiosas con las partes interesadas, incluidos expertos y profesionales en derecho ambiental, derechos humanos y gestión de los productos químicos de los gobiernos y la industria, para intercambiar ideas sobre la forma en que el mandato debe abordar la cuestión de las mejores prácticas y la forma de proceder con miras a elaborar un conjunto de directrices antes de que concluya su mandato, que constituirán una contribución significativa a la promoción y protección de los derechos humanos y la seguridad frente a los riesgos de toxicidad. Además, el Relator Especial participó en reuniones y seminarios sobre el tema de su mandato en respuesta a invitaciones que le habían sido cursadas, incluidos el quinto Foro Mundial

de los Derechos Humanos en Nantes (Francia), en mayo de 2013, y una conferencia académica sobre el tema del tráfico de desechos peligrosos en Cotonú (Benin), en septiembre de 2013. En esas ocasiones, el Relator Especial tuvo la oportunidad de colaborar con los actores y expertos clave en el ámbito de las sustancias y los desechos peligrosos y la gestión ecológicamente racional de estos, y de reunirse con organizaciones no gubernamentales (ONG) que participaban en la labor del mandato a fin de explorar posibilidades de colaboración.

5. El Relator Especial tiene la intención de celebrar una serie de consultas durante el período de su mandato a fin de dar una oportunidad a todos los interesados, gubernamentales y no gubernamentales, para que presenten todo dato empírico que consideren pertinente para la tarea de elaborar una guía amplia de buenas prácticas en la gestión ecológicamente racional de las sustancias y los desechos peligrosos, en particular detallando el contenido normativo sobre las obligaciones en materia de derechos humanos que contenga. Esas consultas deberían facilitar el examen de propuestas, recomendaciones y soluciones duraderas concretas sobre los problemas existentes y las lagunas que exigen una intervención inmediata en la gestión de las sustancias peligrosas en lo que se refiere a los efectos perjudiciales para los derechos humanos. A este respecto, el Relator Especial opta en este momento por centrarse en un ejercicio de evaluación del alcance mediante un análisis amplio de la legislación y las reglamentaciones ambientales y de salud pública en vigor a nivel mundial, regional, nacional y subnacional, con respecto a la gestión de sustancias y desechos peligrosos a lo largo de su ciclo de vida. Ha iniciado, como se muestra a continuación, un análisis preliminar para verificar el grado en que esas actividades están reguladas adecuadamente o son sintomáticas de lagunas normativas.

6. El Relator Especial opina que es necesario reflexionar sobre las consecuencias para el ser humano que han ocasionado las sustancias peligrosas en términos de datos reales a fin de estar en condiciones de formular recomendaciones concretas sobre las medidas inmediatas que deberían adoptarse para reducir el número de personas afectadas negativamente, especialmente los niños. En este primer informe de evaluación al Consejo, suministrará un resumen de los antecedentes, el contexto y la labor del mandato hasta la fecha, y presentará un esbozo amplio de la estrategia y metodología en que se basará su labor durante el resto de su mandato. Los derechos humanos afectados pertinentes han sido ampliamente estudiados por sus predecesores y, para evitar la duplicación del trabajo, el actual Relator Especial no profundizará sobre esta cuestión en abstracto, sino más bien esperará los resultados de las invitaciones a presentar datos empíricos y a visitar países antes de seguir informando al Consejo en futuros informes.

## **II. Antecedentes, contexto y labor del mandato**

### **A. Antecedentes y origen del mandato**

7. Mostrando un alto grado de previsión, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo) reconoció por primera vez en 1972 la existencia de un vínculo entre derechos humanos y calidad del medio humano en todas sus dimensiones<sup>1</sup> y declaró expresamente en su principio 6 que “debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas”, mientras que el principio 7 exhortaba a “impedir la contaminación de los mares por sustancias que

<sup>1</sup> Véase Informe del Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox (H/HRC/22/43).

puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar”. Cabe señalar que el principio 6 declaraba además que “debe apoyarse la justa lucha [...] contra la contaminación”. Por último, el principio 22 disponía un enfoque orientado a la víctima destacando que “los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

8. Las Naciones Unidas siguieron centrándose en la cuestión de las sustancias peligrosas, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) en Río en 1992 la abordó en el Programa 21 y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio 10 afirmaba que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, [...] toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones” y que “deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. Esta importante disposición de la Declaración de Río constituye la base sobre la cual los miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) basaron la Convención de Aarhus de 1998 y su Protocolo de Kiev de 2003 (véase más abajo).

9. El principio 13 de la Declaración de Río impone a los Estados la responsabilidad de desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. El Programa 21, el otro importante instrumento de derecho no vinculante aprobado por la Conferencia de Río, señaló, en su capítulo 19, que “en los últimos tiempos se ha seguido produciendo una enorme contaminación química en algunas de las zonas industriales más importantes del mundo, que entraña graves daños para la salud, las estructuras genéticas y la reproducción humanas, y para el medio ambiente”. No obstante, los riesgos para la salud humana y el medio ambiente relacionados con la producción y el número cada vez mayor de sustancias y productos químicos utilizados no se limitan a las zonas muy industrializadas, como lo demuestran claramente los problemas que afrontan los países en desarrollo, en especial las economías emergentes.

10. Además, en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 se afirmó que “el derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras”. Más concretamente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoció en la Declaración que “el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud”.

11. La cuestión del tráfico ilícito y el vertimiento de sustancias y desechos peligrosos pasó a ocupar un lugar prioritario en el programa internacional de políticas ambientales en las décadas de 1970 y 1980 como resultado de la atención prestada por los medios de comunicación a dramáticos casos de violaciones graves de derechos humanos bien establecidos e internacionalmente protegidos (como el derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad personal) causados por dicho tráfico y vertimiento, especialmente en países en desarrollo, como resultado de la falta de reglamentación o las efectivas exportaciones ilícitas de productos químicos

prohibidos o rigurosamente restringidos, como plaguicidas, bienes de consumo tratados con sustancias peligrosas prohibidas o rigurosamente restringidas, por ejemplo sustancias ignífugas y, lo más notable, casos reales o planificados de vertimiento directo de desechos peligrosos en África Occidental o el Caribe, creando un riesgo agudo para la vida y la salud humanas. Tanto el Congreso de los Estados Unidos<sup>2</sup> como el Parlamento Europeo<sup>3</sup> adoptaron medidas, a partir de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 para solicitar medidas gubernamentales destinadas a prevenir esas espeluznantes prácticas, de rápido desarrollo y cada vez más generalizadas<sup>4</sup>.

12. Este informe de evaluación no es el lugar adecuado para examinar en detalle la dimensión ética y jurídica de la cuestión de los vertimientos tóxicos, por lo cual solo se citan los principales documentos de política de las Naciones Unidas, como las resoluciones de la Asamblea General y los resultados negociados de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Los resultados de las Conferencias de Estocolmo y Río ya han sido citados. La Asamblea General aprobó declaraciones de política muy importantes sobre la cuestión del vertimiento de productos químicos peligrosos, comenzando con la resolución 34/137 en diciembre de 1979. La cuestión del comercio de desechos surgió más tarde y tuvo su apogeo en la segunda mitad de la década de 1980, cuando la cumbre de lo que entonces era la Organización de la Unidad Africana (actualmente la Unión Africana) reaccionó en los términos más enérgicos posibles respecto de un caso de vertimiento previsto de desechos procedentes de Europa en Sierra Leona, y el Parlamento Europeo, por su parte, tomó medidas políticas enérgicas en respuesta a un intento de vertimiento de desechos europeos en Guinea-Bissau. También hubo una fuerte campaña de ONG, en particular Greenpeace International, a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, hasta la Conferencia de Río en 1992. En un principio, diferentes organizaciones intergubernamentales abordaron la cuestión del vertimiento de plaguicidas y desechos peligrosos en distintos foros normativos. El carácter holístico de la cuestión de la “intoxicación” del medio ambiente mundial solo llegó a ser percibido por los científicos, los activistas de la sociedad civil y los encargados de la formulación de políticas a finales de la década de 1990 y la primera década del siglo XXI. Al encarar estas cuestiones conjuntamente desde el principio, el mecanismo de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas hizo una contribución crucial a este cambio de las percepciones.

13. En 1995, la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (actualmente el Consejo de Derechos Humanos) señaló que el vertimiento ilícito de desechos y productos tóxicos y peligrosos tenía un efecto negativo en el disfrute de varios derechos humanos y decidió nombrar un Relator Especial con el mandato de examinar los aspectos de derechos humanos de esta cuestión. En su resolución 1995/81, la Comisión afirmó que el traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos constituía una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y a la salud. Posteriormente, la Comisión aprobó resoluciones de seguimiento anuales sobre la cuestión.

<sup>2</sup> Ley Federal de Plaguicidas de 1978, Pub. L. N° 95-396, 92 Stat. 833.

<sup>3</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 14 de octubre de 1983 sobre la exportación de diversas sustancias y preparaciones peligrosas, *Diario Oficial* núm. C307, 14 de noviembre de 1983, pág. 109.

<sup>4</sup> Véanse David Weir y Mark Shapiro, *Circle of Poison* (Instituto de Políticas Alimentarias y de Desarrollo, San Francisco, 1981); Marc Pallemmaerts, “Regulating Exports of Hazardous Chemicals: The EU’s External Chemical Safety Policy”, en: Jonathan Golub (ed.), *Global Competition and EU Environmental Policy*, Routledge, Londres/Nueva York, 1998, págs. 60 a 84.

## **B. Contexto actual y alcance del mandato**

14. Posteriormente, el alcance del mandato del Relator Especial se examinó en septiembre de 2011, durante el 18º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Este decidió reforzar el mandato a fin de abarcar no solo el traslado y el vertimiento de sustancias y desechos peligrosos, sino también todo el ciclo de vida de los productos peligrosos, desde su fabricación hasta su eliminación final (enfoque de la cuna a la sepultura). Por consiguiente, se cambió el título del Relator Especial a “Relator Especial sobre las repercusiones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y desechos peligrosos” (resolución 18/11 del Consejo de Derechos Humanos). Sobre la base de esta resolución, se encomendó al Relator Especial que vigilara los efectos nocivos que la generación, la gestión, la manipulación, la distribución y la eliminación de las sustancias y los desechos peligrosos pueden tener en el goce pleno de los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación, a una vivienda adecuada, a la salud y al agua.

15. En vista de la preocupante tendencia creciente de la victimización, el hostigamiento, la detención arbitraria e incluso los asesinatos de personas que abogan por la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, el Consejo amplió aún más el alcance del mandato y en su resolución 21/17 de septiembre de 2012 añadió la cuestión de la protección de los defensores de los derechos humanos ambientales.

16. Se necesita una orientación apropiada para que el mandato responda a las nuevas cuestiones y a las que aún requieren la atención internacional permanente. El valor añadido del mandato es su enfoque basado en los derechos humanos. Su objetivo es crear conciencia acerca de las amenazas que las sustancias y los desechos peligrosos plantean para el disfrute de los derechos humanos internacionalmente protegidos, a fin de eliminar o reducir al mínimo esas amenazas y garantizar una reparación efectiva a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Al centrarse en los derechos humanos de las víctimas de la exposición a sustancias y desechos peligrosos, el mandato complementa, sin duplicar, la protección ofrecida por el marco jurídico internacional aprobado en la esfera del derecho ambiental internacional. A continuación, el Relator Especial destaca y analiza brevemente parte del actual alcance y situación de la legislación aplicando un enfoque basado en el ciclo de vida, de conformidad con los términos explícitos de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 18/11 y 21/17.

## **III. Marco normativo internacional y nacional en la esfera del mandato, desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos y el derecho ambiental, de la salud y de la protección del consumidor**

### *Derecho de los derechos humanos*

17. Al igual que todos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, este mandato siempre ha fundamentado su marco normativo en un enfoque basado en los derechos y en este aspecto se basó en los principios reconocidos en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su artículo 3 que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, mientras que el artículo 25 dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar. El artículo 6 del Pacto



Internacional de Derechos Civiles y Políticos también subraya el derecho inherente a la vida, mientras que el artículo 19 garantiza el derecho a la libertad de expresión.

18. De conformidad con el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial, condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias y la seguridad y la higiene en el trabajo. Además, el artículo 11 establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, mientras que el artículo 12 reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, entre otras cosas mediante el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; y la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas. Por último, el artículo 15 del Pacto establece que los miembros reconocen el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

19. El artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer afirma que deben adoptarse todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular, el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo. Este derecho incluye la protección de la función de reproducción. El artículo 25 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares dispone que estos trabajadores deberán recibir un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a las condiciones de trabajo, incluidas la seguridad y la salud.

20. Los derechos de los niños son particularmente pertinentes en el contexto del actual mandato, debido a la reconocida vulnerabilidad especial de su salud a riesgos tóxicos, entre otros. En virtud del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para “combatir las enfermedades y la malnutrición [...] mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

#### *Derecho ambiental, de la salud y de la protección del consumidor*

21. En lo que respecta a los principales instrumentos ambientales, hasta el momento el mandato se ha apoyado en gran medida en la aplicación, entre otros, del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado en marzo de 1989 bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El artículo 4 dispone que las partes deben reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos; establecer instalaciones adecuadas de eliminación de estos; velar por que las personas que participen en el manejo de estas sustancias y otros desechos impidan la contaminación; y velar por que el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos se reduzca al mínimo. En el marco de los ideales fundacionales de este mandato, el Convenio considera que “el tráfico ilícito de desechos tóxicos es un acto criminal”<sup>5</sup>. En este contexto, cabe destacar que, además del Convenio de Basilea, de adhesión universal, hay instrumentos internacionales regionales y subregionales en diversas regiones del mundo que disponen mayores

<sup>5</sup> Informe presentado por la Relatora Especial sobre los desechos tóxicos sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos (E/CN.4/2011/55), párr. 58.



restricciones a la circulación de desechos a través de las fronteras nacionales y una mayor protección de la salud humana y el medio ambiente. La Convención de Bamako de 1991 de la Unión Africana, que entró en vigor el 22 de abril de 1998 y actualmente obliga a los 25 Estados miembros de la Unión Africana, es un ejemplo de ello.

22. Hay muy pocas normas del derecho internacional de los tratados relativos a la prevención y gestión de los riesgos de toxicidad y de otros riesgos para la salud relacionados con sustancias y productos químicos peligrosos o su presencia en otros productos, en contraposición con la gestión de esas sustancias y/o productos al final de su ciclo de vida, es decir, como desechos o en ellos. Con excepción de unos pocos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección de los trabajadores contra riesgos químicos y otros riesgos para la salud en el lugar de trabajo, es decir acuerdos en virtud de derecho laboral internacional y no del derecho ambiental, de los cuales solo unos pocos han sido ratificados<sup>6</sup>, las únicas dos convenciones mundiales sobre seguridad química actualmente en vigor son de origen reciente y guardan relación con solo un número muy limitado de sustancias y preparaciones. En general, cabe señalar que, en este sentido, los gobiernos han preferido recurrir a formas de cooperación internacional y a instrumentos jurídicamente no vinculantes. La prueba más clara de ello es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los otros campos del derecho ambiental internacional, no existe una convención marco sobre la regulación de los productos químicos y los desechos, sino únicamente un instrumento de derecho no vinculante elaborado bajo los auspicios del PNUMA, el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM). El derecho internacional sobre sustancias tóxicas efectivamente evolucionó de manera fragmentada y aleatoria entre 1986 y 2013, al igual que el derecho del medio marino en el período 1950-1992. Claramente esta evolución contiene muchas carencias significativas y realmente necesita mayor elaboración y perfeccionamiento, al igual que el derecho del medio marino en el período anterior a la aprobación en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), una convención marco mundial considerada en general como la “constitución de los océanos del mundo”. La principal similitud entre ambas esferas del derecho ambiental internacional es que no hubo una hoja de ruta completa e integral al inicio del desarrollo de este derecho y que la aceptación de la necesidad de coherencia, exhaustividad y unidad evolucionó muy gradualmente en forma paralela al desarrollo progresivo del derecho. La Parte XI de la CNUDM, que efectivamente constituye la convención marco para la protección del medio marino, solo se aprobó un decenio después de la Conferencia de Estocolmo de 1972.

23. Del mismo modo, en el caso del derecho internacional de los productos tóxicos no se intentó formular una hoja de ruta o plan general para el desarrollo de la legislación necesaria a nivel mundial y regional antes de que los Estados comenzaran a negociar el primer convenio universal, el Convenio de Basilea, en 1986. A la aprobación de esa Convención en 1989 siguió la redacción de muchos tratados regionales y subregionales inspirados en ella y que efectivamente abarcaban el mismo campo, comenzando con la Convención de Bamako de la Unión Africana en 1991. El desarrollo del derecho internacional sobre el comercio de desechos estuvo seguido de la aparición de instrumentos internacionales vinculantes sobre el comercio internacional de productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos en la

<sup>6</sup> Por ejemplo, los Convenios núm. 148 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo; núm. 162 sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad; núm. 170 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo; núm. 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores; núm. 176 sobre seguridad y salud en las minas; y núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

forma del Convenio de Rotterdam, de 1998, al que a su vez siguió la negociación, bajo los auspicios del PNUMA, del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, que se completó tres años más tarde, en 2001. Sin embargo, solo después de la aprobación de la primera generación de derecho internacional convencional en el ámbito del control de productos químicos la comunidad internacional vio la necesidad de adoptar un enfoque integral y puso en marcha el proceso de negociación que condujo a la aprobación de un instrumento jurídicamente no vinculante, el SAICM. El Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo) de 2002 definió el mandato para el proceso del SAICM, en cuyo párrafo 23 (reproducido en un apéndice del documento final de Dubai) se bosqueja la política universal emergente sobre productos químicos, que pretende ser una renovación de los “compromisos” contenidos en el capítulo 19 del Programa 21, diez años antes. Sin embargo, el capítulo 19 no dice casi nada sobre la necesidad de contar con derecho vinculante en el plano internacional para fortalecer el marco normativo de la gestión de los productos químicos. No insta directamente a la negociación de un convenio sobre el consentimiento fundamentado previo; esa decisión fue adoptada tres años después de la Conferencia de Río por el Consejo de Administración del PNUMA (decisión 18/12). El párrafo 23 del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo dispone que los Estados tratarán “de lograr que para 2020 los productos químicos se utilicen y produzcan siguiendo procedimientos científicos transparentes de evaluación de los riesgos y procedimientos científicos de gestión de los riesgos, teniendo en cuenta el principio de precaución enunciado en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos de importancia que puedan tener en la salud humana y el medio ambiente”.

24. El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, que entró en vigor el 24 de febrero de 2004 y actualmente cuenta con 153 Estados partes, establece la reglamentación internacional sobre la exportación, la importación, el etiquetado y la gestión de ciertos productos químicos que han sido prohibidos o rigurosamente restringidos en muchos países para proteger la salud humana o el medio ambiente, algunos de los cuales se han descrito como “extremadamente peligrosos” debido a los graves efectos que pueden tener en la salud humana o el medio ambiente en las condiciones en que se utilizan en formulaciones de plaguicidas en los países en desarrollo. Las sustancias sujetas a las disposiciones del Convenio de Rotterdam se identifican mediante un procedimiento de evaluación internacional y figuran en los apéndices del Convenio. Posteriormente, todas las partes contratantes reciben información detallada sobre los productos de que se trata y se las invita a ponerse en contacto con la secretaría del Convenio en relación con su decisión sobre la importación de estos productos en el futuro. La secretaría informará a todas las partes de las decisiones recibidas con arreglo a este procedimiento, y el Convenio obliga a las partes que son exportadoras a que tomen medidas legislativas o administrativas adecuadas para que los exportadores sujetos a su jurisdicción cumplan esas decisiones.

25. Esta es la esencia del proceso de “consentimiento fundamentado previo” establecido por el Convenio de Rotterdam. Además del cumplimiento de este procedimiento, el Convenio exige a las partes que proporcionen “notificaciones de exportación” a la parte importadora cuando un producto químico prohibido o rigurosamente restringido por una parte exportadora se exporta de su territorio. Las partes exportadoras también deben adoptar medidas para garantizar que, cuando se exportan productos químicos peligrosos, estos cumplan las normas de etiquetado específicas para asegurar la difusión de información sobre los riesgos y/o peligros para

la salud humana o el medio ambiente, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes, sin perjuicio de las normas impuestas sobre el tema por la parte importadora.

26. El segundo convenio mundial sobre productos químicos es el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001. Actualmente, un total de 178 Estados y la Unión Europea están obligados por este Convenio, que entró en vigor el 17 de mayo de 2004. Su alcance se limita a algunas sustancias —los productos de la química orgánica sintética— que tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en el medio ambiente. Los contaminantes orgánicos persistentes abarcados por el Convenio de Estocolmo son en su mayoría plaguicidas organoclorados, aunque también incluyen productos de uso industrial como los bifenilos policlorados y productos liberados de forma no intencional a partir de procesos térmicos que comprenden materia orgánica y cloro, como dioxinas y furanos. La mayor parte de esos contaminantes orgánicos persistentes también figuran en las listas del Convenio de Rotterdam y por lo tanto están sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo.

27. Las partes en el Convenio de Estocolmo adoptan una serie de medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción intencional, así como las resultantes de la producción involuntaria, de contaminantes orgánicos persistentes. En algunos casos, estas pueden entrañar la prohibición total de la producción y el uso, así como de la importación y exportación, de estas sustancias o la limitación de esas actividades, o, en su defecto, medidas técnicas para reducir el volumen total de liberaciones antropógenas de contaminantes orgánicos persistentes producidos de forma no intencional, a fin de reducir su volumen, y, de ser posible, eliminarlos de forma definitiva. Se conceden exenciones temporales específicas para ciertos usos y sustancias respecto de los cuales las partes sienten que no tienen alternativas. Las partes que desean beneficiarse de esas exenciones deben notificar a la secretaría del Convenio.

28. Desde la perspectiva de los derechos humanos, algunas disposiciones del Convenio merecen atención especial. En el artículo 6 del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes se detallan las medidas que han de emprenderse para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de las existencias y los desechos, mientras que en el artículo 9 sobre intercambio de información se subraya que la información sobre la salud y la seguridad humanas y el medio ambiente no se considerará confidencial. Fundamentalmente, en el artículo 10 se dispone la información, sensibilización y formación del público, especialmente para las mujeres, los niños y las personas menos instruidas, sobre los contaminantes orgánicos persistentes, así como sobre sus efectos para la salud y el medio ambiente y sobre sus alternativas. El Convenio de Rotterdam también contiene algunas disposiciones redactadas vagamente sobre el acceso del público a la información y la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones gubernamentales. Su fundamento es “promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las partes” por medio del “intercambio de información” entre las autoridades competentes de los Estados y no la reglamentación de la gestión de los productos químicos sobre el terreno a nivel de los Estados.

29. En la interfaz del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental internacional, la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) de 1998 de la CEPE, a la que el mandato también se ha referido, garantiza los derechos de acceso a la información, de

participación del público en la adopción de decisiones y de acceso a la justicia en asuntos ambientales a fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar. En caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a actividades humanas o debida a causas naturales, todas las informaciones susceptibles de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales que estén en posesión de una autoridad pública deben difundirse inmediatamente y sin demora a las personas que puedan resultar afectadas. Cabe destacar que la Convención no se refiere únicamente a los Estados europeos, ya que la región de la CEPE incluye a los Estados Unidos, el Canadá, Israel, Turquía, Tayikistán, Turkmenistán, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán y las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central.

30. En lo que respecta a la colaboración con los interesados, la resolución 21/17 se hace eco de todas las resoluciones anteriores relativas al mandato que le alientan a cooperar estrechamente con el PNUMA y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas, como la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el cumplimiento del mandato. El Relator Especial ha cooperado activamente con el PNUMA, en particular en relación con el SAICM, que le ha facilitado apoyo técnico esencial. Los titulares de mandatos también han participado en algunas reuniones de la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos (ICCM). Asimismo, las secretarías de los convenios ambientales han facilitado importantes sinergias entre estos y el mandato, quien ha asistido a reuniones de las conferencias de las partes en los convenios. El Relator Especial se propone reforzar la colaboración existente con estos asociados y promover nuevas sinergias, así como fortalecer la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que han respaldado el mandato.

#### **A. Sinopsis provisional de las etapas del ciclo de vida y las lagunas normativas en el derecho internacional y nacional en lo que respecta a las sustancias y los desechos peligrosos con miras a la determinación de ámbitos de interés prioritario en el futuro**

31. Los riesgos para la salud y el medio ambiente de las sustancias peligrosas utilizadas ampliamente suelen descubrirse en retrospectiva, cuando las sustancias ya se encuentran en grandes cantidades en el medio ambiente, produciendo efectos adversos en el disfrute de los derechos humanos o en el estado de los ecosistemas. Por consiguiente, las medidas reglamentarias relativas a la gestión de los riesgos químicos generalmente se toman después de la producción y la comercialización de esas sustancias, y normalmente tienen por objeto limitar la exposición de los seres humanos y los ecosistemas, reducir las emisiones y limitar o prohibir la mayoría de los usos perjudiciales. Esto explica la aparición de la actual controversia sobre el principio precautorio o, como un pequeño número de gobiernos insiste en llamarlo, el enfoque basado en el principio de precaución, que figura en el principio 15 de la Declaración de Río.

32. La reglamentación de los productos químicos y las sustancias peligrosas abarca diferentes etapas del ciclo de vida de estos y diversas actividades a lo largo de su ciclo. El concepto de ciclo de vida (o de la cuna a la sepultura), según la resolución 18/11 del Consejo de Derechos Humanos, solo se ha utilizado de forma generalizada relativamente tarde en la historia del derecho y las políticas ambientales, como consecuencia del desarrollo de políticas ambientales sobre los productos. En el derecho y las políticas ambientales internacionales este concepto apareció como un efecto secundario de los conflictos entre la política ambiental y la política comercial,

que llevó al primer litigio entre medio ambiente y comercio ante los grupos especiales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ahora el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El reconocimiento universal del análisis del ciclo de vida de los productos como concepto normativo y el análisis del ciclo de vida como herramienta normativa respecto de los productos data de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en agosto y septiembre de 2002.

33. El Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo contiene un importante capítulo producto de encarnizadas negociaciones sobre modos de producción y consumo sostenibles, incluidas políticas sobre productos en el ámbito de la caja de herramientas de desarrollo sostenible a nivel mundial, y encomendó la aplicación de los enfoques del ciclo de vida y precautorio en la esfera de lo que dio en llamarse, aunque no de manera muy lógica, consumo y producción sostenibles (CPS), como si el consumo de un producto o servicio podía ser anterior a su producción. Como todos los productores saben, este concepto de la actividad industrial no tiene sentido. Sin embargo, habida cuenta de que el presente informe se centra en el enfoque y la dimensión de derechos humanos de las políticas sobre productos y gestión de los desechos, y no en las complejidades de la instrumentación de la política ambiental, en aras de la legibilidad en este informe se utiliza la sigla CPS, que ha pasado a ser ampliamente utilizada no solo en el plano mundial (Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) y PNUMA), sino también en la jerga de políticas de la Unión Europea, que puso en marcha un plan de acción sobre CPS seis años después de haberse comprometido a ello en Johannesburgo<sup>7</sup>.

34. Esto lleva al concepto de sustancias y desechos peligrosos, mencionado en la definición del mandato, que, se recordará, hace referencia a “las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos”. La primera distinción que debe hacerse, y que es fundamental, es entre sustancias y desechos. Esta cuestión fue objeto de un intenso debate en las negociaciones que condujeron a la aprobación del Convenio de Basilea en 1989, cuando la comunidad internacional tuvo que acordar una definición del concepto de desechos en general, y de desechos peligrosos en particular. El debate universal dentro del PNUMA sobre la definición de desechos fue semejante a los debates anteriores sobre la misma cuestión fundamental en los países que han estado a la vanguardia de la elaboración de legislación y reglamentación sobre la gestión de los desechos en la década de 1970, principalmente los países industrializados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

35. Cabe señalar desde el principio que las diferentes concepciones de la forma de definir desechos se enfrentaron en este proceso de elaboración de políticas y que las definiciones convenidas en foros internacionales como la Comunidad Económica Europea (CEE), el antecesor jurídico de la Unión Europea, y la OCDE, que estuvo a la vanguardia de las negociaciones intergubernamentales en materia de políticas y legislación sobre la gestión de los desechos, reflejan los intentos de conciliar esas opiniones divergentes. Las definiciones establecidas en el Convenio de Basilea representan una frágil solución de avenencia entre las visiones contrapuestas, tanto dentro de la OCDE y la CEE como entre los países industrializados y los países en desarrollo. Cabe destacar que el Convenio de Basilea se aplica no solo a los desechos que define como peligrosos, sino también a los llamados “otros desechos”, es decir, los desechos generalmente definidos en el derecho ambiental nacional como desechos domésticos<sup>8</sup> y sujetos a reglas fundamentalmente diferentes en el plano nacional de las

<sup>7</sup> Comunicación relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, documento de la Unión Europea COM(2008) 397 final, 16 de julio de 2008.

<sup>8</sup> Convenio de Basilea, art. 1, párrafo 2 y anexo II.

correspondientes a los desechos industriales, que se producen durante una actividad económica profesional. Sin embargo, el concepto de desechos domésticos, a diferencia del de desechos peligrosos, no debería entenderse en el sentido de que los primeros son, por definición, no peligrosos. Los desechos domésticos contienen diversas cantidades de sustancias y materiales peligrosos que podrían constituir un peligro para la salud humana o el medio ambiente si no se gestionan de manera ecológicamente racional. Estos desechos se denominan “otros desechos” en el Convenio de Basilea porque los Estados miembros de la CEE y otros Estados miembros de la OCDE tenían definiciones divergentes de residuos y desechos domésticos derivadas de la práctica de su eliminación o, posteriormente, su reciclado o reutilización.

36. El término “peligrosos” aplicado a sustancias o productos también puede tener significados diferentes. En el sentido más general se refiere a los productos o sustancias cuyas propiedades plantean un riesgo importante para los seres humanos o el medio ambiente. En un sentido más concreto, el término “sustancias peligrosas” se refiere a ciertas sustancias identificadas y clasificadas según criterios técnicos de peligro para la salud humana, la seguridad y el medio ambiente. A los efectos de este mandato, el Relator Especial, al igual que sus predecesores, utilizará el término en su sentido más general, en vez de limitarse a un determinado conjunto de criterios técnicos, que varían de un país a otro, de una cultura a otra y de una persona a otra. El concepto de peligro y el concepto conexo de riesgo son altamente contextuales. Por lo tanto, el mandato no se basa exclusivamente en determinados compromisos políticos y jurídicos contraídos en determinados contextos, países y períodos en el proceso de concertación de criterios técnicos para la gestión de sustancias y desechos. Como consecuencia de ello, “las sustancias y los desechos radiactivos”, que están expresamente excluidos del alcance del sistema reglamentario del Convenio de Basilea<sup>9</sup>, serán tratados como cualquier otro tipo de sustancia o desecho peligroso a los efectos del mandato.

37. Ciertas normas de la reglamentación de productos relativas a la protección del medio ambiente o el consumidor se aplican a una “sustancia única e individual”, mientras que otras se aplican a “preparados” o “mezclas” de sustancias. Otras normas también entrañan el uso de productos químicos como “componentes de bienes o productos de consumo” que no son simplemente mezclas químicas. El Relator Especial se propone abarcar también en su definición de trabajo de sustancias peligrosas las sustancias propiamente dichas, las mezclas de sustancias y la presencia de sustancias.

38. El Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (SGA), elaborado hace un decenio por un comité de expertos bajo los auspicios de las Naciones Unidas (la CEPE y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), distingue “cuatro categorías de peligros”: peligros físicos, peligros para la salud, peligros para el medio ambiente y otros peligros. Entre los peligros para la salud humana, el sistema distingue las propiedades de toxicidad aguda, así como las que causan corrosión o irritación de la piel, irritación o lesiones graves de los ojos, o sensibilización y mutagenicidad cutánea o respiratoria, potencia cancerígena, toxicidad para la reproducción y toxicidad sistémica para los órganos que ataca.

39. En algunas leyes relativas a la “protección del medio ambiente acuático”, tanto marino como de agua dulce, el concepto de “sustancias peligrosas” se refiere a sustancias que plantean peligros especiales por su naturaleza tóxica y persistente y/o su tendencia a bioacumularse en organismos vivos.

<sup>9</sup> Convenio de Basilea, art. 1, párr. 3.



## B. Normas internacionales y nacionales aplicadas a las distintas fases del ciclo de vida de los productos químicos y a las actividades que les atañen

40. **Desarrollo y pruebas:** Muchos países ahora disponen de leyes que exigen a los fabricantes e importadores de productos químicos que realicen ciertas pruebas toxicológicas y ecotoxicológicas antes de producir y/o comercializar sustancias descritas como “nuevas” y comuniquen sus resultados a las autoridades a fin de que puedan determinar los riesgos para la salud y el medio ambiente planteados por estas sustancias. Este tipo de reglamentación preventiva de los riesgos químicos se introdujo en los Estados Unidos en 1976 mediante la Ley de Control de Sustancias Tóxicas. En 1977, la OCDE recomendó a sus Estados miembros que establecieran procedimientos nacionales para la evaluación sistemática de los efectos de los productos químicos nuevos antes de ponerlos en el mercado, con el fin de anticipar y limitar los riesgos de estos productos. La Comunidad Europea aprobó en 1979 una directiva que disponía la notificación previa y la presentación de datos relativos a estos productos químicos a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros con miras a evaluar sus propiedades y peligros químicos para la salud humana y el medio ambiente. Sobre la base de este sistema de regulación de productos químicos de larga data, recientemente la Unión Europea aprobó el Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), en el que se profundizan las obligaciones no solo de los fabricantes sino también de los usuarios de productos químicos y se exige la notificación obligatoria de datos según un sistema escalonado de umbrales de producción cuantitativos a la especialmente creada Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, con sede en Helsinki.

41. **Importación:** La importación de productos suele estar sujeta en la legislación nacional a las mismas condiciones que la puesta en el mercado de los productos fabricados en el territorio del país importador. En virtud del derecho internacional, únicamente la importación de sustancias o productos comprendidos en el ámbito de aplicación de los Convenios de Rotterdam y de Estocolmo está sujeta a normas específicas. Los productos sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo en virtud del Convenio de Rotterdam deben autorizarse mediante una decisión explícita de la autoridad nacional designada de la parte importadora, que tiene la obligación de adoptar medidas legislativas o administrativas apropiadas para garantizar la formulación oportuna de decisiones sobre la importación de estos productos. Conforme a lo reglamentado por el Convenio de Estocolmo, los contaminantes orgánicos persistentes podrán ser importados por las partes contratantes únicamente cuando están permitidos para un propósito incluido en las excepciones que figuran en los anexos del Convenio o para los fines de su eliminación ecológicamente racional con arreglo a las disposiciones que contiene el Convenio.

42. **Producción:** En el derecho ambiental y el derecho internacional la producción de sustancias o productos químicos peligrosos raramente se regula en sí misma. La atención de la legislación generalmente se centra en otras fases del ciclo de vida fuera de la producción. Sin embargo, recientemente la formulación de la política ambiental ha dado lugar a una creciente conciencia acerca de la necesidad de eliminar algunos riesgos inaceptables en la fuente, prohibiendo la producción de sustancias cuyos riesgos para el medio ambiente y la salud no pueden ser controlados eficazmente con otras medidas. El primer ejemplo de ello en la historia del derecho ambiental internacional es el de las sustancias que agotan la capa de ozono, cuyos producción y consumo se limitaron en 1987 en virtud del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. Este dispone la eliminación gradual de la producción y el consumo de 96 productos químicos que agotan la capa de ozono de



conformidad con un calendario que va desde 1994 a 2040. No obstante, las partes podrán seguir produciendo cantidades limitadas de la mayoría de esas sustancias a fin de satisfacer sus necesidades en el caso de usos “esenciales” para los cuales todavía no se ha identificado alternativa alguna. El Convenio de Estocolmo, a su vez, dispone la eliminación de toda producción intencional de contaminantes orgánicos persistentes, salvo algunas exenciones específicas autorizadas temporalmente para determinadas partes y usos específicos. Por ejemplo, las partes que así lo deseen pueden seguir produciendo DDT exclusivamente para la lucha contra los vectores de enfermedades de conformidad con las recomendaciones y directrices de la OMS.

**43. Emisiones de procesos industriales:** Las emisiones contaminantes de las instalaciones industriales han sido una de las primeras cuestiones de las que se ha ocupado la reglamentación ambiental. Algunos de los contaminantes respecto de los cuales la legislación de lucha contra la contaminación dispone normas de emisión aplicables a fuentes industriales realmente son sustancias peligrosas que también son reglamentadas por otros medios. El derecho internacional y las legislaciones de la Unión Europea y nacionales aplican valores límites de emisión basados en la mejor tecnología disponible. En el derecho internacional, el Convenio de Estocolmo establece que sus partes contratantes disminuyan el volumen total de liberaciones antropógenas de contaminantes orgánicos persistentes producidos involuntariamente en ciertos procesos industriales relacionados con materia orgánica y cloro para reducir su volumen y, de ser posible, eliminarlas en su totalidad, mediante un conjunto de medidas técnicas incluidas en un anexo del Convenio.

**44. Utilización en procesos industriales:** Los efectos de las sustancias peligrosas en la salud humana y el medio ambiente pueden reducirse limitando o prohibiendo el uso de estas sustancias en determinados procesos industriales cuando se disponga de sustitutos o procesos alternativos. Estas restricciones surgieron por primera vez en aras de la protección de la salud de los trabajadores. Así, en 1921, se aprobó un convenio de la OIT para prohibir el uso de ciertos pigmentos con plomo en el trabajo de pintura a nivel industrial para prevenir la exposición de los pintores al riesgo de saturnismo. En 1971 la OIT aprobó otro acuerdo para restringir el uso del benceno o de productos que lo contengan en determinadas actividades industriales y exigir la sustitución de este carcinógeno por alternativas menos nocivas. Más recientemente, también se ha adoptado este tipo de medidas con objeto de proteger el medio ambiente, entre otros en el Convenio de Estocolmo y las decisiones intergubernamentales adoptadas con arreglo a convenciones regionales para la protección del medio marino destinadas a prohibir el uso de cloro elemental para la decoloración de pulpa de papel industrial, a fin de impedir la formación de dioxinas y otros compuestos orgánicos clorados tóxicos.

**45. Utilización en productos o preparaciones:** Muchas sustancias peligrosas se utilizan como componentes de preparaciones u otros productos de consumo masivo o determinados usos profesionales. Cuando, debido a la presencia de estas sustancias, el uso de estos productos conlleva un riesgo inaceptable para los usuarios o el medio ambiente, suelen adoptarse medidas legislativas para restringirlos o prohibirlos. Un ejemplo de medida adoptada para prevenir la contaminación del aire es el Protocolo relativo a la lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles y/o sus flujos transfronterizos de 1991 de la CEPE, que obliga a las partes a aplicar medidas para cambiar la composición de una gama de productos que contienen disolventes, por ejemplo, pinturas, barnices y adhesivos, poniendo fin al uso de los compuestos orgánicos volátiles (COV) que son perjudiciales en el aire, y alentando al uso de productos de bajo contenido de COV o sin estos. El segundo Protocolo de 1998 del Convenio sobre Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia en materia de Metales Pesados de 1979 restringe el uso de plomo como aditivo de la gasolina. Otra razón para prohibir el uso de sustancias peligrosas como componentes

de algunos productos es el riesgo de dispersión de estas sustancias en el medio ambiente al término del ciclo de vida de los productos, cuando pasan a ser desechos.

46. **Almacenamiento:** El almacenamiento de grandes cantidades de productos químicos peligrosos sigue planteando el riesgo de accidentes graves que pongan en peligro la salud pública y el medio ambiente, que los legisladores pretenden limitar mediante medidas de precaución pertinentes. Tras el accidente químico ocurrido en Seveso (Italia) en 1976, la entonces CEE aprobó una directiva que exigía a los operadores de sitios industriales en que había una cantidad de sustancias peligrosas que superaba los umbrales establecidos que adoptaran medidas para determinar y reducir el riesgo de accidentes en consulta y colaboración con las autoridades públicas. Esa directiva, que desde entonces ha sido reforzada, también ha inspirado la adopción de medidas similares en el derecho internacional, como el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales de 1992, que actualmente obliga a 40 países europeos y a la Unión Europea, y el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174), de la OIT, que lamentablemente ha sido ratificado solo por 17 Estados miembros de la OIT hasta la fecha.

47. **Empaquetado y etiquetado:** El empaquetado y etiquetado de los productos químicos es uno de los aspectos fundamentales de la seguridad química. Esas normas estuvieron entre las primeras formuladas para reducir el riesgo de esos productos, principalmente en aras de la seguridad y la salud de los usuarios y, posteriormente, del medio ambiente. Su objetivo es asegurar la debida identificación e información para los usuarios sobre los riesgos y las precauciones que deben tomarse al manipularlos. Estas normas se basan en la clasificación de los productos en distintas categorías de riesgo. La armonización de las normas y los sistemas de clasificación a nivel internacional se iniciaron para facilitar el comercio y el transporte internacionales de productos químicos en condiciones de seguridad. En 1953, con este fin el Consejo Económico y Social creó el Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas, que formuló recomendaciones y una reglamentación modelo relativa al transporte de mercancías peligrosas, entre otras cosas fijando normas para la clasificación, el empaquetado y el etiquetado de productos químicos objeto de transporte internacional. El mandato de este Comité se amplió y modificó en 1999 para iniciar la elaboración del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (SGA), que se aprobó en diciembre de 2002 en Ginebra. Su propósito es clasificar “todos los productos químicos” según su peligro inherente y proponer un sistema de etiquetado adecuado basado en símbolos comprendidos universalmente para proteger a las personas contra los riesgos derivados de una mala gestión de los productos químicos. Sin embargo, cabe destacar que el SGA no es un instrumento jurídicamente vinculante. Las disposiciones vinculantes relativas a la clasificación, el empaquetado y el etiquetado de sustancias peligrosas se introdujeron por primera vez en los Estados Unidos, Europa y otros países miembros de la OCDE. La CEE aprobó la Directiva 67/548/CEE, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, que permaneció en vigor hasta su reemplazo reciente por el nuevo sistema reglamentario denominado REACH, que incluye la sustitución de la Directiva de 1967 por un nuevo reglamento de la Unión Europea directamente aplicable a la clasificación, el etiquetado y el envasado. En el derecho convencional internacional hay pocas normas específicas sobre el empaquetado y el etiquetado de productos químicos. Sin embargo, el Convenio de Rotterdam (véase más arriba) exige a las partes que sometan los productos exportados de sus territorios a normas sobre etiquetado relativas a los riesgos y peligros para la salud humana y el medio ambiente, “teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes en este ámbito”, lo cual puede interpretarse como una referencia implícita al SGA (aunque este último no

existía en 1998, cuando se aprobó el Convenio) y a las disposiciones pertinentes del Código Internacional de Conducta para la Distribución y la Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

48. **Transporte:** El transporte internacional de sustancias y productos químicos peligrosos es la primera actividad que ha sido objeto de regulación internacional por razones de seguridad y también para facilitar el comercio internacional. Las Recomendaciones relativas al transporte de mercancías peligrosas han sido elaboradas por un comité de Expertos establecido con este fin por las Naciones Unidas desde mediados de la década de 1950. Estas Recomendaciones fueron la fuente de inspiración del Acuerdo Europeo sobre el Transporte Internacional de Mercaderías Peligrosas por Carretera (ADR) de 1957 de la CEPE y posteriormente se elaboraron instrumentos análogos para el transporte por mar y aire en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), respectivamente.

49. **Puesta en el mercado:** En virtud del derecho convencional internacional hay pocas disposiciones relativas a la puesta en el mercado. Los instrumentos internacionales suelen reglamentar la utilización o la producción y comercialización de los productos químicos a que se refieren. La comercialización de un producto es una fase anterior a su utilización. No obstante, es un punto lógico para la intervención de las autoridades públicas que desean evitar los riesgos relacionados con su uso, sin tratar de prohibir la producción. La prohibición o la restricción de la puesta en el mercado de un producto químico pueden adoptar distintas formas y muchas veces guardan relación con una restricción o prohibición concomitante de su uso. El Convenio de Rotterdam distingue entre productos químicos “prohibidos”, cuyos usos dentro de una o más categorías han sido prohibidos en su totalidad en virtud de una medida reglamentaria firme con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente, y los que están “rigurosamente restringidos”, es decir, productos cuyos usos dentro de una o más categorías hayan sido prohibidos prácticamente en su totalidad, en virtud de una medida reglamentaria firme, con objeto de proteger la salud humana o el medio ambiente, pero del que se sigan autorizando algunos usos específicos. En la historia del derecho ambiental, la reglamentación de la comercialización de productos químicos generalmente se establece con posterioridad a la del uso, una vez que se han observado efectos adversos inaceptables, pero para determinadas categorías de productos o actividades se han impuesto sistemas de control en una fase anterior mediante procesos de certificación o de aprobación exigidos antes de la puesta en el mercado. Esto sucede en la mayoría de los países en particular en el caso de los plaguicidas, que normalmente solo pueden ponerse en el mercado con fines bien definidos que hayan sido aprobados por las autoridades competentes. En lo que respecta a los plaguicidas, la FAO y la OMS establecieron normas internacionales no vinculantes que recomiendan la restricción de la comercialización de determinadas sustancias particularmente peligrosas, incluida la limitación de su uso a ciertas categorías de usuarios profesionales sobre la base de una evaluación de los riesgos relacionados con las condiciones imperantes en el país respecto del uso del producto. De conformidad con el Código Internacional de Conducta para la Distribución y la Utilización de Plaguicidas de la FAO, podría ser apropiado prohibir la venta y la compra de productos altamente tóxicos y peligrosos si otras medidas de control o las buenas prácticas de comercialización fueran insuficientes para garantizar que no hubiera riesgos inaceptables para los usuarios durante la manipulación.

50. **Exportación de un producto o de un componente de un producto:** Solo recientemente el derecho ambiental y el de protección del consumidor han comenzado a ocuparse de reglamentar la exportación de sustancias y productos químicos. Hasta ese momento, el comercio internacional de productos químicos no había sido objeto de

reglamentación. El primer ejemplo de regulación de la exportación de determinados productos químicos en el derecho ambiental internacional es el Protocolo de Montreal de 1987, que prohíbe la exportación de tales sustancias a los Estados que no son partes en el Protocolo. En la década de 1980 algunos países industrializados comenzaron a regular la exportación de productos químicos peligrosos cuya puesta en el mercado y utilización había sido prohibida o rigurosamente restringida en su territorio, a fin de proporcionar información pertinente a los países importadores mediante procedimientos de notificación previa a la exportación. El conocimiento de los riesgos mundiales relacionados con el comercio internacional de ciertas sustancias finalmente llevó a la aprobación en 1998 del Convenio de Rotterdam, que torna obligatorio el consentimiento fundamentado previo. En virtud del Convenio, las partes exportadoras tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o administrativas apropiadas para garantizar que los exportadores dentro de su jurisdicción cumplan las decisiones adoptadas por las partes de importación con arreglo al procedimiento de consentimiento fundamentado previo, así como para asegurar que un producto químico incluido en el anexo III del Convenio no se exporte de su territorio a una parte importadora que no haya comunicado su decisión. Mientras tanto, el Convenio de Estocolmo no solo prohíbe la producción, sino también la exportación, de la mayoría de las sustancias que regula, excepto a las partes que se benefician de una suspensión temporal para el uso de estas sustancias con “fines aceptables” y, bajo ciertas condiciones estrictas, a países que no son partes en el Convenio.

**51. Emisiones resultantes del uso difuso o generalizado de productos:** Entre las diversas estrategias para reducir los riesgos de las sustancias peligrosas deberían incluirse también las medidas reglamentarias adoptadas para limitar las emisiones de estas sustancias en el medio ambiente como consecuencia de la utilización de productos que las contienen. Si la legislatura no considera conveniente prohibir la producción y comercialización de una sustancia, o prohibir o limitar su utilización como componente de productos ofrecidos en el mercado, igualmente puede sostener que es necesario imponer ciertas restricciones a los usuarios con objeto de reducir al mínimo los posibles efectos de la dispersión de la sustancia en el medio ambiente. Así pues, aunque el Convenio de Estocolmo no prohíbe la producción y utilización de DDT para la lucha contra los vectores de enfermedades, las partes que deseen utilizar esa exención pueden adoptar medidas adecuadas para asegurarse de que se controlen todos los usos con esa finalidad a fin de que la liberación intencional de esta sustancia en el medio ambiente se reduzca al mínimo. Muchas convenciones regionales para la “protección del medio acuático” exigen a sus partes contratantes que adopten medidas para reducir las emisiones de sustancias peligrosas de las fuentes que describen como “difusas” (fuentes generalizadas u omnipresentes y no fuentes localizadas, como las descargas de aguas residuales industriales), incluido el uso de productos. A menudo, estas políticas requieren la aplicación de lo que suele denominarse “mejores prácticas ecológicas”. Un ejemplo de ello es el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992 de la CEPE, que obliga a las partes a elaborar y aplicar las mejores prácticas ecológicas<sup>10</sup> para reducir la contribución de las sustancias peligrosas de fuentes difusas, especialmente cuando la fuente principal es la agricultura.

**52. Eliminación como desecho o componente de un desecho y exportación para este propósito:** En general, una sustancia peligrosa o un producto que probablemente no se utilice deberían ser considerados jurídicamente como desechos, en la mayoría de los casos igual que los desechos peligrosos, y en consecuencia deberían tratarse como tales. No obstante, en este contexto cabe tomar debida nota de la importancia de una relación clara entre los reglamentos jurídicos para las sustancias peligrosas y los

<sup>10</sup> El concepto de mejores prácticas ecológicas se incluyó por primera vez en un tratado mundial en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio de 2013 del PNUMA. Véase art. 2, párr. c).

desechos a fin de evitar lagunas o deficiencias. El Convenio de Estocolmo contiene disposiciones específicas para establecer un vínculo entre los dos tipos de regulación. Estipula que todas las existencias de productos químicos regulados por el Convenio o que los contienen, así como los desechos, incluidos los productos y los artículos cuando se conviertan en desechos, que se componen de esas sustancias o están contaminados por estas, deben ser gestionados por las partes para proteger la salud humana y el medio ambiente. En concreto, deben eliminarse de forma tal que se garantice que su contenido de contaminantes orgánicos persistentes se destruya o transforme irreversiblemente y que en ninguna circunstancia sean objeto de operaciones de eliminación que puedan dar lugar a la recuperación, el reciclado, la regeneración o la reutilización de esas sustancias. Esos desechos pueden exportarse únicamente a los efectos de operaciones de eliminación ecológicamente racional en el país de destino, respetando las disposiciones aplicables relativas a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.

#### **IV. Planificación del programa de actividades del mandato**

53. En esta sección, el Relator Especial esboza su plan para cumplir el resto de su mandato. Por supuesto, esta planificación es tentativa y está permanentemente sujeta a revisión en respuesta a imprevistos y a las deliberaciones del Consejo sobre este informe y los siguientes, incluidos los informes sobre futuras visitas a los países.

54. El Relator Especial tiene la intención de utilizar un enfoque doble para desempeñar su mandato: a) temático (horizontal, abordando una cuestión particular a nivel mundial; y b) nacional/regional (vertical, incluyendo las visitas a los países y las instituciones regionales o subregionales que se ocupan de la gestión de los productos químicos). Se esforzará por mantener un equilibrio geográfico/regional adecuado al elegir los destinos de las visitas a los países, a fin de visitar todas las regiones y todas las categorías de países durante su mandato (países en desarrollo, países industrializados, países en transición a una economía de mercado, economías emergentes, países menos adelantados, países exportadores de productos químicos, países importadores de productos químicos, Estados sin litoral, Estados rectores de puertos, pequeños Estados insulares en desarrollo, países miembros de las organizaciones regionales de integración económica y los que no lo son, etc.). Además de países, también visitará las sedes y/o asistirá a las reuniones de los órganos rectores de distintas organizaciones supranacionales e intergubernamentales, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, que desempeñan un papel fundamental en la regulación de los productos químicos, como la OIT, la OMS, la FAO, la OMI, la OACI, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la CEPE, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Unión Europea, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, la Unión Africana, la Comisión para la Cooperación Ambiental, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), etc., de conformidad con su mandato. Al visitar un determinado país o ciudad, en consulta con el gobierno o la organización anfitriones, el Relator Especial procurará dar la oportunidad a todas las partes interesadas a que presenten datos empíricos que caigan dentro del ámbito del mandato y puedan ser pertinentes para el desempeño de sus funciones de investigación o normativas.

55. En principio, los recursos presupuestarios disponibles permiten la realización de dos visitas completas a países por año. La primera visita del Relator Especial se realizará en respuesta a una invitación cursada a su predecesor, que este no ha podido aceptar. Tras el 24º periodo de sesiones del Consejo, visitará Kazajstán en una fecha que se acordará con el país anfitrión. Inmediatamente después de la visita a Kazajstán, el Relator Especial viajará al Japón para asistir a la Conferencia Diplomática y la

aprobación de un nuevo tratado histórico sobre gestión de productos químicos, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, que se negoció bajo los auspicios del PNUMA. Se pondrá en contacto con las autoridades japonesas a fin de solicitar una invitación para visitar el país después de la Conferencia, incluida la organización de una audiencia pública abierta a todos los interesados en Tokio. Esta audiencia debería facilitar la presentación por los interesados, incluida la industria, de datos empíricos al Relator Especial sobre ambos aspectos de su mandato, es decir, casos de presuntas violaciones de los derechos humanos resultantes de la gestión no racional de productos químicos o desechos, y recomendaciones sobre mejores prácticas, de conformidad con los párrafos 2 y 5 de la resolución 21/17 del Consejo de Derechos Humanos. En lo que respecta a las audiencias, el Relator Especial espera emular el método aplicado con gran éxito por la Comisión Brundtland (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) a mediados de la década de 1980, al preparar el histórico informe que dio lugar a la divulgación del concepto de desarrollo sostenible y preparó el terreno para la Cumbre para la Tierra de Río, en particular respecto de la negociación del Programa 21 y su capítulo 19.

56. Al responder a una invitación para visitar a un país, el Relator Especial tratará de hacer el mejor uso de los limitados recursos financieros disponibles solicitando invitaciones de los países vecinos u otros países próximos al país anfitrión, a fin de poder dar a la visita una dimensión regional o subregional. Asimismo, aprovechará las visitas a los países para visitar las sedes de organizaciones internacionales pertinentes, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, intergubernamentales o supranacionales. Por ejemplo, el Relator Especial procurará combinar su visita a la OIEA con una visita a Austria y su visita a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas con una visita a Finlandia.

57. La reunión de datos empíricos y sugerencias de recomendaciones sobre las mejores prácticas, que el Relator Especial prevé incluir en su informe final al Consejo comenzará en serio, pero el proceso de redacción de esas recomendaciones solo se iniciará durante el último año del mandato, teniendo en cuenta toda la experiencia adquirida y los datos empíricos reunidos en el curso del desempeño de su mandato. El Relator Especial se inspirará no solo en los instrumentos mundiales de derechos humanos existentes, los instrumentos ambientales y los instrumentos de protección de los trabajadores y los consumidores, sino también en los instrumentos regionales o subregionales pertinentes y los instrumentos no vinculantes existentes elaborados por diversas organizaciones y entidades ambientales y de derechos humanos. También se tendrán plenamente en cuenta la jurisprudencia y la práctica de los tribunales creados en virtud de tratados de derechos humanos u otros órganos de supervisión, como los tres tribunales regionales de derechos humanos, la Comisión Europea y la Corte de Justicia de la Unión Europea, el Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus y los comités de cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y la labor emprendida por otros relatores especiales y todos los predecesores del Relator Especial.

58. El Relator Especial espera con interés las respuestas de los miembros del Consejo sobre los planes esbozados en la sección anterior y, en particular, cualquier indicación acerca de cuestiones metodológicas o relativas a la organización de las visitas a los países. Además, espera recibir invitaciones para visitar la variedad más amplia de países posible, de todas las regiones del mundo, y recibir sugerencias acerca del trabajo sobre el terreno de ONG y otros interesados.

59. El Relator Especial concluye el presente informe formulando un primer llamamiento a ONG, la industria y otros interesados a presentar datos empíricos pertinentes para el ámbito del mandato lo antes posible.