



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/10/Add.2
8 de diciembre de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
54º período de sesiones
Tema 5 del programa provisional

CUESTIÓN DEL EJERCICIO, EN TODOS LOS PAÍSES, DE LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES ENUNCIADOS EN LA DECLARACIÓN
UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EN EL PACTO INTERNACIONAL DE
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Y ESTUDIO DE LOS
PROBLEMAS ESPECIALES CON QUE SE ENFRENTAN LOS PAÍSES
EN DESARROLLO EN SUS ESFUERZOS POR HACER EFECTIVOS
ESTOS DERECHOS

Efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado
y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos

Informe de la Relatora Especial sobre los desechos tóxicos,
Sra. Fatma-Zohra Ksentini

Adición

Informe sobre la misión de la Relatora Especial a África

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 7	3
I. REUNIONES CON AUTORIDADES GUBERNAMENTALES	8 - 40	4
A. Sudáfrica	8 - 33	4
B. Etiopía	34 - 40	10

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)	41 - 43	12
III. ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (OUA)	44 - 45	13
IV. CONSULTAS CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES .	46 - 53	13
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54 - 63	15
<u>Anexo</u> : Lista de personas/organizaciones consultadas por la Relatora Especial durante su misión		18

INTRODUCCIÓN

1. En la resolución 1997/9, la Comisión de Derechos Humanos tomó nota con profunda inquietud de que no se hubiera puesto a disposición de la Relatora Especial el personal y los recursos financieros adecuados para permitirle el cumplimiento eficaz de su mandato y, en particular, hacer visitas sobre el terreno. Pidió a la Relatora Especial que, al preparar su próximo informe, siguiera consultando a todos los órganos pertinentes, en particular la secretaría del Convenio de Basilea, y exhortó a todos los gobiernos, a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a la secretaría del Convenio de Basilea y a las organizaciones no gubernamentales a que cooperaran plenamente con la Relatora Especial proporcionando información sobre el traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos; pidió también a la Relatora Especial que siguiera realizando, como parte de su mandato, un estudio amplio y multidisciplinario de los problemas existentes y las soluciones en relación con el tráfico ilícito, la transferencia y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos en los países en desarrollo de África y otras regiones con miras a hacer recomendaciones y propuestas en su próximo informe sobre medidas adecuadas para controlar, reducir y erradicar esos fenómenos.

2. Después del 53º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y de las consultas que siguieron con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se proporcionó a la Relatora Especial, por primera vez desde que se estableció su mandato, personal y recursos financieros suficientes para emprender una misión sobre el terreno. En vista del interés demostrado por los gobiernos africanos y del hecho que, durante largo tiempo, los países africanos han sido el principal objetivo del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, la Relatora Especial consideró necesario emprender su primera visita sobre el terreno en esa región.

3. Por invitación del Gobierno de Sudáfrica, la Relatora Especial visitó Pretoria, Johannesburgo y la Ciudad del Cabo del 10 al 16 de agosto de 1997 para estudiar la cuestión de los desechos tóxicos en el país y para intercambiar opiniones sobre las políticas y la legislación adoptadas en respuesta a este fenómeno que podrían ser útiles para otros países africanos afectados por el mismo problema.

4. Tras su visita a Sudáfrica, la Relatora Especial visitó Kenya del 16 al 19 de agosto de 1997, principalmente para celebrar consultas con la secretaría del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en Nairobi. Durante su visita, la Relatora Especial celebró consultas con la Directora Ejecutiva Adjunta y el Oficial Jurídico del PNUMA. También se reunió con funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de las organizaciones no gubernamentales locales (ONG).

5. Desgraciadamente no pudieron celebrarse consultas con las autoridades kenianas. En respuesta a la carta de la Relatora Especial solicitando la visita, las autoridades, aun reiterando su interés en el mandato, sugirieron

otra fecha para una visita sobre el terreno en Kenya. Sin embargo, por razones financieras, y debido al hecho de que la respuesta fue recibida por la Relatora Especial durante su vista a la sede del PNUMA, no podrá organizarse otra visita sobre el terreno a Kenya.

6. Por último, la Relatora Especial visitó Addis Abeba, Etiopía, del 19 al 21 de agosto de 1997. Celebró consultas con la secretaria de la Organización de la Unidad Africana (OUA) acerca de la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación de desechos peligrosos a África y se reunió con las autoridades etíopes, así como con representantes del PNUD.

7. La Relatora Especial desea expresar su gratitud a los Gobiernos de Sudáfrica y Etiopía por la cooperación y asistencia prestadas durante su misión, que permitió a la Relatora Especial reunirse con todos los sectores pertinentes de la sociedad. La Relatora Especial desea también dar las gracias al personal del PNUD de los tres países por el apoyo logístico y organizativo prestado durante la misión.

I. REUNIONES CON AUTORIDADES GUBERNAMENTALES

A. Sudáfrica

8. Durante su visita a Sudáfrica, la Relatora Especial se reunió con representantes gubernamentales de alto nivel de los departamentos siguientes: Derechos Humanos; Relaciones Exteriores; Dirección del Control de la Contaminación; Asuntos Ambientales y Turismo; Medio Ambiente, Marina, y Asuntos Científicos y Técnicos; Salud Ambiental; Asuntos de Minerales y Energía y Justicia. Se reunió también con algunos parlamentarios, miembros de los servicios de seguridad de Sudáfrica, miembros de la Comisión de Investigación de la empresa Thor de Productos Químicos, y representantes de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias y otros sectores pertinentes de la sociedad, que le permitieron formarse una imagen global del problema.

9. El representante del Ministerio de Relaciones Exteriores reiteró el interés del Gobierno en la cuestión de los desechos tóxicos y su apoyo a los trabajos de la Relatora Especial. Dijeron también que Sudáfrica, que era parte en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, se proponía ratificar la enmienda relativa a la prohibición de las exportaciones.

10. Durante las reuniones, las autoridades sudafricanas indicaron que en 1989 la construcción de un incinerador había despertado la conciencia de la necesidad de controlar los desechos peligrosos. Se habían emprendido amplios estudios e investigaciones, que habían conducido a la prohibición de la importación de los desechos peligrosos y la publicación, en 1992, del estudio Hazardous Waste in South Africa, en cinco volúmenes. El estudio señalaba varios problemas relacionados con el control de desechos: pocas industrias tenían estrategias de control de desechos o proyectaban el control de desechos antes de empezar a funcionar; había poca conciencia de los

riesgos pero se sabía que las instalaciones y las prácticas eran insuficientes; había niveles importantes de reciclaje de papel, vidrio, plásticos y metal; pocas compañías seguían la práctica de evitar los desechos; no se disponía de estadísticas anuales o bases de datos; las instalaciones de eliminación de los desechos y los transportistas de desechos frecuentemente carecían de información detallada sobre la composición de los desechos que manejaban; el control del transporte de los desechos era insuficiente; faltaban sitios para la eliminación de los desechos peligrosos y faltaba un control suficiente sobre los sitios existentes. El informe declaraba también que algunas normas sobre desechos peligrosos eran serias y profesionales pero otras muy insatisfactorias. El informe llegaba a la conclusión de que, sin legislación y control, la mayoría de los generadores de desechos no gastarían lo suficiente en su control.

11. En 1995 se produjo un incendio de azufre en el sitio Somerset West de la empresa AECI Ltd. La comunidad circundante tuvo que ser evacuada y, según se informó, dos personas fallecieron durante la operación. Por primera vez en un caso de ese tipo se nombró una comisión de investigación para averiguar lo sucedido: la Comisión Desai. Toda la comunidad participó en el proceso mediante audiencias públicas y mediante el nombramiento de abogados para los que no podían permitirse uno. La investigación duró cuatro meses y dio lugar a un informe que se publicó en 1997. Según el informe, la compañía había actuado con negligencia.

12. La experiencia condujo a la elaboración de un marco sobre el control de desechos que se presentó en un Documento Oficial sobre la Política de Gestión Ambiental, publicado en el Boletín oficial del 28 de julio de 1997. El documento oficial reveló que había niveles relativamente elevados de desechos que no podían eliminarse satisfactoriamente y que producían daños al medio ambiente y costos a la sociedad. Además, el control del transporte y comercio de desechos era insuficiente. Por tanto, el Gobierno de Sudáfrica estaba elaborando una nueva legislación ambiental mediante un proceso de participación general con amplias consultas, conocido como el Proceso Nacional Consultivo sobre Política Ambiental, que daría a todos los interesados la oportunidad de participar. Mediante este proceso, el Gobierno se ha comprometido a garantizar los derechos respecto del medio ambiente establecidos en la Constitución. La política definirá también el carácter esencial del desarrollo sostenible.

13. Además, en mayo de 1997 el Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo, en colaboración con el Departamento de Asuntos Hídricos y Silvicultura, publicó un documento de debate titulado "Hacia un documento oficial sobre lucha contra la contaminación y el control de desechos". Algunas partes, considerándose excluidas, expresaron críticas. En consecuencia, el Gobierno convocó un seminario para recabar observaciones y sugerencias de las organizaciones no gubernamentales. Los resultados de la reunión, celebrada el 12 de agosto de 1997, aún no han sido comunicados a la Relatora Especial.

14. Sudáfrica pasó a ser Parte en el Convenio de Basilea en 1994. Desde entonces, sólo ha habido un intento, en 1995, por parte de una empresa finlandesa, Kokkola Chemicals OY, de exportar material peligroso, que en este

caso contenía arsenita de cobre, a una empresa sudafricana, JAD Metal Concentrators (Pty.) Ltd. El incidente provocó tales protestas de los movimientos ecológicos que la importación se paró y los desechos se enviaron de vuelta a Finlandia. Se creó una comisión de investigación, en consulta con todas las partes interesadas, inclusive las organizaciones no gubernamentales. El proceso se divulgó en la prensa para garantizar la transparencia.

15. Inicialmente el Ministro del Medio Ambiente había pedido una investigación oficiosa. La oposición a esta actitud condujo al nombramiento, por Decreto presidencial de fines de 1995, de una comisión de investigación, con atribuciones para convocar e interrogar a testigos. El mandato de la Comisión consiste en investigar: a) todas las cuestiones jurídicas, financieras y administrativas relacionadas con la aprobación de la importación de un envío a Sudáfrica de material que contenía arsenita de cobre y si cumplía los requisitos del Convenio de Basilea; b) todas las cuestiones relativas a la historia, celebración, cláusulas y condiciones de los contratos ajustados entre el Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo y la firma consultora y sus socios; c) todas las cuestiones relativas a las decisiones adoptadas por el Departamento desde el 27 de abril de 1994 para delegar (incluidas las delegaciones efectuadas mediante contrato) cualquiera de las atribuciones, deberes o funciones del Departamento a cualquier otra persona, consultor, empresa o persona jurídica; e informar al Presidente de la República, lo antes posible, de los resultados de la investigación.

16. Se permitió a varias partes contribuir a los trabajos de la Comisión, entre ellas el Foro de Enlace para la Justicia Ambiental (EJNF), el Departamento de Asuntos Ambientales y la empresa involucrada. Para fines de enero de 1997 se había preparado un informe de 2.000 páginas que reflejaba todas las contribuciones aportadas; en febrero de 1997, todas las partes estaban dispuestas a defender su posición ante el magistrado. Todos los debates se reflejarán en un nuevo informe que estará terminado dentro de unos pocos meses; el informe final contendrá recomendaciones y se presentará al Presidente de la República.

17. Aunque no hubo víctimas y los desechos no llegaron siquiera a Sudáfrica, la protesta pública fue notable. Por tanto, cabe esperar que la Comisión de Investigación sienta un precedente para que se establezcan con carácter más permanente órganos semejantes, más amplios, que representen a todas las partes interesadas, tales como importadores y recicladores.

18. El 24 de marzo de 1995 el Presidente Mandela nombró una comisión similar para investigar las operaciones de reciclaje de mercurio de la empresa Thor Chemicals en su planta de Cato Ridge, Kwazulu-Natal. Aprovechando las lagunas de la legislación sudafricana, la empresa Thor, según los informes, importó y almacenó más de 3.000 toneladas de desechos tóxicos que no podía manejar. Esto provocó la protesta de las organizaciones no gubernamentales. La Comisión está presidida por el profesor Dennis Davis, que es activista de derechos humanos y asesor gubernamental; los demás miembros de la Comisión son ingenieros químicos. A la Comisión Thor le fueron concedidas

atribuciones jurídicas: podía citar testigos y tenía derecho a representación legal. Aunque las partes tenían que apoyarla financieramente, se concedió a las organizaciones no gubernamentales el derecho a representar a los trabajadores y prestar asistencia letrada a los necesitados.

19. El mandato de la Comisión era investigar los antecedentes de la compra, por la empresa Thor, de catalizador de mercurio agotado y la presencia de mercurio adicional que contenía fango residual en los locales de la empresa; informar sobre la utilización o eliminación posteriores del material almacenado; y hacer recomendaciones sobre la manera más práctica y ecológicamente idónea de abordar el problema. El Gobierno no está obligado a aplicar las recomendaciones de la Comisión, pero si acepta el informe se compromete automáticamente a aplicarlas.

20. Tras la terminación de un informe en la primera fase, que ya ha sido publicado, la segunda fase de los trabajos de la Comisión consiste en investigar la reglamentación y los procedimientos de aplicación relativos a la vigilancia y el control del tratamiento del mercurio, y formular recomendaciones sobre la mejor manera de minimizar los riesgos y proteger a los trabajadores y al medio ambiente. Esta fase comenzará tan pronto como se agreguen a la Comisión otros dos expertos en salud y seguridad.

21. La tarea más urgente de la Comisión es decidir la manera de eliminar los desechos de una manera ecológicamente idónea. Se estudiaron varias opciones: uso de terraplenes, reciclaje, tecnologías alternativas o devolución de los desechos a los expedidores. En la región de Kwazulu-Natal, donde está situada la empresa Thor, no hay un sitio adecuado para terraplenes, y el terraplén más próximo, en el que se han producido numerosos incidentes, está en Holfontein, Gauteng. La Comisión consideró que el manejo y transporte de desechos era en sí una operación peligrosa y que el costo sería enorme.

22. La Comisión expresó dudas acerca de si era legalmente posible devolver los desechos a los expedidores porque, primero, sólo se había importado un pequeño porcentaje de los desechos; segundo, era casi imposible identificar las fuentes respectivas a causa de las filtraciones que se habían producido. Trasladar los desechos se consideraba arriesgado. Además, la Comisión no recibió pruebas que indicaran que algún gobierno estuviera dispuesto a admitir los desechos devueltos. Por último, había que mantener el diálogo con la empresa a causa de las consecuencias sociales del caso en términos de oportunidades de empleo y desarrollo.

23. Por tanto, la Comisión llegó a la conclusión de que la única opción viable era tratar los desechos de mercurio de una manera ecológicamente idónea, reciclándolos mediante incineración o calcinación. Al mismo tiempo, la Comisión pidió al Gobierno que nombrara un grupo de ingenieros independientes para vigilar el proceso de reciclaje y garantizar que se aplicara un plan viable para desactivar la planta al terminar el reciclaje. Se pidió a la empresa Thor que asumiera los costos de las operaciones de la planta durante la eliminación de los desechos. El Gobierno sufragaría todos los demás gastos generados por la eliminación de los desechos, inclusive el costo de los expertos.

24. La Comisión señaló que, si no hubiera sido por la tenacidad del sector no gubernamental, este problema ambiental habría tardado demasiado tiempo en aflorar. No obstante, el sector no gubernamental, por vigilante que sea, no debe considerarse un sustituto del Gobierno. Por tanto, la Comisión recomendó que se integrara la legislación de lucha contra la contaminación, vigente para los distintos departamentos.

25. Los resultados alcanzados por esta Comisión sentarán un precedente para otros casos. El accidente ocurrido en la empresa Thor ya ha producido consecuencias: la mayor conciencia del público ha hecho que muchas empresas mantengan sus almacenes en orden. La empresa Thor ha indicado que, si bien cuando se produjo el accidente no había un reglamento sobre la importación de desechos, actualmente cumple las directrices contenidas en los instrumentos jurídicos que desde entonces el Gobierno ha ratificado.

26. No obstante, las organizaciones no gubernamentales expresaron cierto descontento por considerar que el informe final no había reflejado debidamente sus comunicaciones. Las organizaciones no gubernamentales siguen trabajando para que los desechos tóxicos encontrados en la empresa Thor sean devueltos a sus expedidores. Se oponen a cualquier método de eliminación insuficiente que pueda amenazar a la salud humana o al medio ambiente. En particular, el Foro de Enlace (EJNF) denunció que se había demostrado internacionalmente que las normas de incineración de los desechos tóxicos recomendadas por la Comisión causaban problemas ambientales y de salud. Además, las normas propuestas serían ilegales en los países de los que procedían la mayor parte de los desechos.

27. El Departamento de Asuntos Ambientales consideró que el accidente ocurrido en la empresa Thor Chemicals se había producido porque las responsabilidades estaban diluidas entre los numerosos departamentos implicados. La Comisión Thor señaló varios elementos que habían contribuido al accidente, en particular la falta sustancial de personal encargado de hacer cumplir la legislación, la fragmentación de las competencias y de las leyes, la existencia de lagunas en la legislación y el hecho de que en el régimen anterior se acostumbraba a conceder exenciones con falta de transparencia.

28. El Departamento de Minas y Energía indicó que centraba la atención en la neutralización, o al menos en la mitigación, de los efectos ambientales procedentes del sector minero. Los permisos de vertimiento se concedían tras un largo proceso en el que participaban los diferentes departamentos. Se celebraban consultas de carácter semioficial con todas las partes interesadas. Se renunciaba a algunos proyectos por la oposición de las comunidades afectadas. En el Departamento consideraban que la minería y el medio ambiente no estaban en conflicto. La industria minera desempeñaba un papel importante para la comunidad y el desarrollo. Los riesgos para el medio ambiente se habían minimizado al adoptarse el principio "quien contamina paga". Se estaban aprobando y aplicando reglamentos más estrictos.

29. El Departamento de Salud indicó que dos de sus divisiones se ocupaban del medio ambiente: la de salud ambiental y la de sustancias médicas/peligrosas, que comprendía también los productos químicos. La División de Salud Ambiental vigilaba, entre otras cosas, lo que entraba en el país, en especial los desechos químicos. Se había establecido una estrecha cooperación con el Departamento de Asuntos Ambientales y con la Comunidad Sudafricana de Desarrollo, de la que formaban parte Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibia, Zambia y Zimbabwe. En la región sudafricana, esa comunidad estableció en 1994 una política y estrategia para el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Entre los principales factores que inspiraban la elaboración de esa política figuraban la necesidad de parar la aceleración del desarrollo insostenible, la falta de acción sobre cuestiones ambientales, y el no aprovechamiento de las energías de las personas preocupadas por la gestión ambiental, por medio del proceso participatorio.

30. A nivel regional, el Departamento de Salud, en colaboración con el Instituto Africano de Salud Ambiental y la Organización Mundial de la Salud (OMS) organizaron una conferencia internacional sobre la salud y el medio ambiente en África del 8 al 10 de septiembre de 1997, en Pretoria, a fin de encontrar la manera de responder a los retos de la salud y el medio ambiente en el marco del desarrollo sostenible.

31. A nivel nacional, el Departamento de Salud estaba preparando una política de salud ambiental con las siguientes prioridades: la clasificación, a nivel local, de los desechos peligrosos que entraban en el país; la identificación de las personas en situación de riesgo, así como de los riesgos planteados; la formación de funcionarios y el desarrollo de la capacidad de las instituciones locales que se ocupan de los desechos. El principal problema para aplicar este plan consistía en la falta de recursos humanos y en la dispersión de información entre los distintos departamentos. Había muchas partes interesadas, tanto del sector público como del privado, que había que tener en cuenta para lograr un planteamiento integrado en materia de gestión de sustancias peligrosas. Este era el propósito de las reuniones multisectoriales que actualmente se estaban celebrando.

32. El Departamento de Salud estaba elaborando también un mecanismo regulador que podría incluir el procedimiento contra las entidades responsables y que ahora estaba ocupándose de cómo identificar a los responsables. Entre las acciones previstas figuraba la no renovación de los permisos o el retiro de las licencias. La vigilancia se llevaría a cabo a nivel local (de distrito) por un funcionario de la salud ambiental, dependiente del Departamento de Salud, y por personas contratadas por el Gobierno. Ya se había asignado un presupuesto especial con este fin. La coordinación correría a cargo de los Departamentos de Asuntos Ambientales y Educación, por conducto del Foro Nacional de la Salud Ambiental, que es un mecanismo coordinador en el que participan organizaciones no gubernamentales y sindicatos.

33. La necesidad de capacitación se destacó también durante la reunión sobre la promoción de la ratificación del Convenio de Basilea y la creación de centros regionales para la capacitación de personal y transferencia de tecnología, que se celebró del 22 al 26 de julio de 1996 en Brits, Sudáfrica,

para los países africanos de habla inglesa. La reunión se organizó por iniciativa del Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo de Sudáfrica, en colaboración con la secretaría del Convenio de Basilea, en cumplimiento de la decisión III/19 de la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, titulada "Establecimiento de centros regionales y subregionales para la capacitación y transferencia de tecnología con respecto al control de desechos peligrosos y de otro tipo, y la reducción al mínimo de su generación". Los debates llevaron a la decisión de establecer centros de capacitación en materia de control de los desechos peligrosos en Sudáfrica. Centros similares se establecerán en el Senegal, para los países de habla francesa, y en Egipto, para los países de habla árabe.

B. Etiopía

34. Durante su visita a Etiopía, la Relatora Especial, además de conversar con funcionarios de la OUA, se reunió con las siguientes autoridades: el jefe del Departamento de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Secretario General del Consejo de Representantes (Parlamento) y su asesor jurídico; el Comisionado Adjunto de la Comisión de Prevención de Desastres y Preparación para Casos de Desastre; el Gerente General de Protección del Medio Ambiente. La Relatora Especial también celebró consultas con el director del Programa del PNUD de equilibrio de la sostenibilidad entre recursos y población y con el jefe de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para África (CEPA), así como con organizaciones no gubernamentales locales que se ocupan del medio ambiente.

35. Las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores reiteraron el interés del Gobierno por la resolución de la Comisión y la cuestión de los desechos tóxicos. Expresaron su pleno apoyo al mandato de la Relatora Especial. Indicaron que en Etiopía las organizaciones no gubernamentales eran alrededor de 200 y que esa cantidad iba en constante aumento. El Gobierno estaba trabajando en la elaboración de un código de conducta con objeto de mejorar su relación con la sociedad civil, es decir con las organizaciones no gubernamentales.

36. Las autoridades etíopes señalaron que Etiopía aún no estaba bien informada de los movimientos de desechos tóxicos, aunque tenía mucho interés en la cuestión, como lo demostraba su adhesión a la Cuarta Convención de Lomé. También había ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en mayo de 1994. Tenía previsto firmar el Convenio de Basilea y la Convención de Bamako en el futuro próximo. En abril de 1997 el Parlamento había aprobado una nueva política ambiental que había sido formulada por el Organismo de Protección del Medio Ambiente en colaboración con el Ministerio de Desarrollo y Cooperación Económicos. Las finalidades de la nueva política ambiental eran, entre otras,

- "a) adherirse al principio de precaución de reducir al mínimo, y en lo posible prevenir, la descarga de sustancias, materiales biológicos o fragmentos de sustancias o materiales biológicos procedentes de

plantas industriales y aparatos personales o comunales o de cualquier otra fuente externa que puedan ser nocivos, y prohibirla cuando puedan ser peligrosos; b) apoyando el principio de precaución, adoptar el principio "quien contamina paga", puesto que es probable que se produzca contaminación, y asegurar que las empresas y municipios y concejos wereda que contaminan proporcionen servicios propios y adecuados de control de la contaminación; [...] g) estudiar y elaborar directrices relativas a la eliminación de desechos, la higiene pública e industrial y técnicas que permitan la aplicación eficaz, en función de los costos, de normas de control establecidas, y promulgar reglamentos para aplicarlas; [...] j) mantener un registro actualizado de las sustancias tóxicas, peligrosas y radiactivas y poner a disposición la información; [...] o) prohibir la importación a Etiopía, y el tránsito por su territorio, de materiales, organismos o fragmentos de organismos peligrosos, conforme a lo acordado por los Estados africanos en Bamako."

37. La elaboración de normas y directrices, así como el establecimiento de un sistema de vigilancia, constituyen otra meta de la nueva política ambiental. Por consiguiente, el Gobierno ha decidido mantener un registro actualizado de las sustancias tóxicas, peligrosas y radiactivas y poner a disposición esa información.

38. Las autoridades gubernamentales indicaron que no se sabía de casos recientes de vertimiento. En el pasado habían tenido lugar algunos intentos de vertimiento porque era difícil vigilar todo lo que entraba en el país. Las investigaciones practicadas tras algunos de esos intentos habían permitido individualizar desechos peligrosos que habían sido importados y no se habían eliminado de manera ecológicamente idónea.

39. El problema principal residía en la falta de información. Por ejemplo, algunos plaguicidas habían tenido efectos muy serios tanto para la población como para el medio ambiente, pero seguían utilizándose debido a la falta de laboratorios, personal calificado y especialistas para individualizar las sustancias peligrosas que pudieran contener. También sucedía que en Etiopía, y en otros países en desarrollo, se utilizaban productos que contenían sustancias incluidas en la lista de productos tóxicos y, por consiguiente, prohibidas en otros países. Los países que tenían acceso a la información necesaria no la compartían con los países en desarrollo. El resultado era que los países desarrollados tenían niveles más elevados de protección de la vida y la salud de sus ciudadanos.

40. La Comisión de Prevención de Desastres y Preparación para Casos de Desastre -organismo gubernamental- no se ocupaba específicamente de los desechos tóxicos en esos momentos a causa de otras prioridades. Su labor en curso se centraba en los desastres naturales, más que en los provocados por el hombre. Sin embargo, era probable que en el futuro se examinase la cuestión. En el marco de la nueva política ambiental estaba previsto establecer vinculaciones claras entre el control de la contaminación y otros ámbitos de la política, como, por ejemplo, los recursos hídricos, la agricultura, los asentamientos humanos, la salud y la prevención de desastres y preparación para casos de desastre.

II. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

41. En las consultas que la Relatora Especial mantuvo con funcionarios del PNUMA se hizo hincapié en que la dedicación del PNUMA en materia de desechos tóxicos estaba relacionada con dos esferas principales. En primer lugar, el Convenio de Basilea, que se había negociado en el PNUMA en Nairobi a mediados del decenio de 1980, cuando las quejas por los movimientos de desechos tóxicos se habían hecho insistentes. En esa época el Convenio representaba el segundo esfuerzo del PNUMA -después del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono- por establecer cierta reglamentación en la materia. Considerando que sólo era el comienzo, el esfuerzo podía considerarse notable para la época. Los ulteriores acontecimientos a ese respecto condujeron a la Convención de prohibición de la importación a los países insulares del Foro de desechos peligrosos y radiactivos y sobre el control del movimiento transfronterizo y la ordenación de desechos peligrosos dentro de la región del Pacífico meridional, aprobada en Waigani (Papua Nueva Guinea) el 16 de septiembre de 1995, que no sólo era compatible con el Convenio de Basilea sino incluso más estricta, y que recordaba el enfoque regional de la Convención de Bamako y el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios acerca del Protocolo sobre la Prevención de la Contaminación del Mar Mediterráneo causada por los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado en 1996.

42. En segundo lugar, el PNUMA tomaba medidas en la esfera de los productos químicos potencialmente tóxicos, enumerándolos en un registro que constituía un instrumento para que los países en desarrollo pudieran manipular dichos productos. La idea de la seguridad química se había promovido conjuntamente con la OMS y había llevado a un programa de seguridad química. Se insistía además en el principio del conocimiento fundamentado previo. Debido a la relación con los plaguicidas, también participaba la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Se tomaban medidas similares con respecto a los contaminantes orgánicos persistentes. Los dos programas -productos químicos y contaminantes orgánicos persistentes- habían conducido a la creación de centros de coordinación y la colaboración con tales centros, que son distintos de los establecidos por el Convenio de Basilea y que ejecutan estrategias a nivel local.

43. La Relatora Especial sondeó las intenciones del PNUMA con respecto a un proyecto conjunto. El PNUMA consideraba importante que se estableciese una cooperación con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, sea mediante la formulación y ejecución de un proyecto específico o con esfuerzos conjuntos por unificar las normas. Se insistió en que la importancia del PNUMA residía en que estaba situado en África, una de las regiones más afectadas. Hasta entonces, tras consultas tanto con representantes gubernamentales como de la sociedad civil, el PNUMA había reconocido la capacitación y la creación de capacidad como las necesidades más urgentes de los países africanos que deseaban vigilar lo que entraba por sus fronteras. El PNUMA mantenía fuertes oficinas regionales que trabajaban constantemente con los gobiernos. Esas oficinas podían desempeñar un papel importante en la ayuda a la Relatora Especial, proporcionándole información y asistencia.

III. ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (OUA)

44. Se celebraron consultas con la OUA acerca de la cuestión de la Convención de Bamako, que aún no ha entrado en vigor: se necesita todavía una firma. Con respecto a la relación entre la Convención de Bamako y el Convenio de Basilea, la OUA consideraba que los dos instrumentos eran complementarios. Aunque las disposiciones del Convenio de Basilea se habían reflejado plenamente en la Convención de Bamako, esta última podía cumplir un importante papel regional. Actualmente, la secretaría del Convenio de Basilea está alentando a los países africanos a firmar el Convenio de Basilea.

45. La OUA confirmó que el problema principal con que se enfrentaban los países africanos era la falta de información: los países africanos seguían sin disponer de bases de datos de las que obtener información. La legislación en materia de desechos tóxicos también era escasa y rara vez coherente; por consiguiente, sería sumamente importante que entrara en vigor la Convención de Bamako, pues se crearía así una respuesta regional y homogénea a la cuestión de los desechos tóxicos.

IV. CONSULTAS CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

46. Según las organizaciones no gubernamentales, los problemas relativos a la gestión de los desechos peligrosos en África se debían parcialmente a un enfoque fragmentado y no coordinado. Por ejemplo, en Sudáfrica la legislación en materia de desechos figuraba en 37 leyes y numerosas ordenanzas y reglamentos provinciales. Con el fortalecimiento del poder provincial podía producirse un debilitamiento importante de la capacidad de imponer la aplicación de la legislación. No había ninguna ley que tratara exhaustivamente de la gestión de los desechos y su eliminación: todavía no se había aprobado ninguna ley para dar cumplimiento al Convenio de Basilea. Sudáfrica aún no había firmado la enmienda al Convenio de Basilea por la que se prohíbe la importación de desechos tóxicos, pero tenía la intención de hacerlo pronto. El principio "quien contamina paga" formaba parte de un proyecto de ley que aún no había sido aprobado.

47. El hecho de que los asuntos ambientales, y en particular el poder de establecer una reglamentación sobre los desechos tóxicos, fueran de la competencia de varios departamentos gubernamentales producía una coordinación deficiente. La falta de un control consolidado hacía difícil saber quién era responsable de qué. Según el departamento con que trataran, se escuchaba o no a las organizaciones no gubernamentales, aunque la impresión general era que rara vez se tenían en cuenta sus sugerencias.

48. La fragmentación de las competencias también afectaba al acceso a la información. A veces no llegaba ninguna información, por ejemplo con respecto a los movimientos de desechos tóxicos dentro y a través de las fronteras. Era difícil definir lo que se consideraba desechos peligrosos y determinar la índole de los procesos de reciclaje. Raramente se disponía de información sobre el vertimiento de desechos en las zonas más pobres: la población no sabía lo que se vertía, ni tampoco se la informaba, con el resultado de que los desechos ponían en peligro tanto a la población como al medio ambiente sin que se elevaran protestas.

49. Las organizaciones no gubernamentales tenían la impresión de que el medio ambiente seguía considerándose como el factor "alborotador" frente a las inversiones y el desarrollo. Sin embargo, se informó que en general había mejorado la relación con las organizaciones no gubernamentales que se ocupaban del medio ambiente, aunque era necesario formalizar las relaciones y consultas en un marco institucionalizado.

50. En los países visitados las organizaciones no gubernamentales centraban su labor en las cuestiones relacionadas con la desertificación, el medio urbano, la diversidad biológica, la mujer y el medio ambiente. También tenían programas relativos a los plaguicidas peligrosos. Su principal objetivo era informar mejor acerca de diferentes esferas, incluido el vertimiento ilegal de desechos. Aunque lentamente se estaba adquiriendo más conciencia al respecto, esta cuestión en general no parecía revestir carácter prioritario. Ello tal vez se deba a una falta de capacidad: las organizaciones no gubernamentales en África parecían ser demasiado débiles para poder apoyar sus tesis con pruebas documentadas. En lo que respecta a los desechos tóxicos en particular, estimaban que se requería un contexto especializado para poder demostrar lo que, de lo contrario, se consideraría como rumores.

51. Sin capacidad, equipo y métodos, la vigilancia era prácticamente imposible. Los desechos supuestamente se vierten en los ríos que atraviesan las zonas rurales de Kenya, por lo que resultaba sumamente difícil tener una idea clara de las sustancias o las cantidades vertidas. Lo mismo sucedía en el caso de las sustancias que entraban en el país desde el extranjero. Las organizaciones no gubernamentales no disponían de los medios necesarios para establecer una base de datos con toda la información requerida ni podían demostrar lo que denunciaban.

52. Algunas organizaciones no gubernamentales expresaron preocupación por su condición jurídica y el papel que estaban autorizadas a desempeñar. Por ejemplo, en Kenya, aunque se estaban creando algunos mecanismos que permitirían a las organizaciones no gubernamentales ampliar su papel, era difícil comprobar si ello ya se había hecho. Las organizaciones no gubernamentales manifestaron cierto escepticismo por la aplicación de las políticas ambientales en Kenya, que supuestamente se había aplazado varios meses. Al parecer, se consideraba que el aplazamiento se debía a las presiones ejercidas por las empresas privadas que trataban de invertir en el país. Se señaló a la atención de la Relatora Especial que en julio de 1996, tras un informe de la BBC, la prensa empezó a atacar a las organizaciones no gubernamentales y al PNUMA por amenazar la seguridad alimentaria con sus campañas contra los plaguicidas. Las organizaciones no gubernamentales pensaban que detrás de esas denuncias podía haber estado la industria de los plaguicidas.

53. La preocupación principal de las organizaciones no gubernamentales etíopes era la aplicación del concepto del desarrollo sostenible. El director del Programa del PNUD de equilibrio de la sostenibilidad entre recursos y población confirmó que aunque el problema de los desechos tóxicos no era una cuestión que se estuviese tratando en ese momento, la

liberalización de la economía podía tener efectos importantes. En ausencia de normas de calidad era prácticamente imposible juzgar la calidad de los productos importados. Las organizaciones no gubernamentales procuraban sensibilizar a la población organizando programas de formación sobre diferentes temas, como la contaminación y la producción industrial limpia, la conservación y la diversidad biológica, y las normas y criterios para los productos alimenticios importados. El interés por la cuestión de la gestión de los desechos está aumentando y en septiembre de 1997 se organizó un seminario sobre el tema.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

54. En sus informes anteriores a la Comisión, la Relatora Especial describió las principales tendencias de los movimientos y vertimientos ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos y analizó sus características, así como sus efectos nocivos para el disfrute de los derechos humanos, sobre todo los derechos a la vida y la salud. En particular, al examinar los antecedentes del problema, los factores que contribuían al desarrollo del fenómeno y las dificultades especiales con que tropezaban los países africanos y otros países en desarrollo, la Relatora Especial observó que los países africanos estaban especialmente afectados.

55. Las disparidades en las normas jurídicas nacionales entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como las ambigüedades en los instrumentos internacionales, habían constituido un incentivo para que los exportadores buscaran salidas en los países más pobres y menos industrializados, que carecen de una legislación adecuada y de recursos humanos y financieros para aplicar la legislación existente. Aprovechándose de la situación económica en los países africanos y otros países en desarrollo y alentados por la creciente liberalización y desregulación de los mercados internacionales, que han aumentado la flexibilidad de emplazamiento de las empresas transnacionales, facilitando así los movimientos transfronterizos de desechos tóxicos, los traficantes exportan esos desechos a países en desarrollo ofreciendo incentivos financieros atractivos, y a veces incluso sobornando a funcionarios.

56. Los países africanos y otros países en desarrollo también carecen de la infraestructura necesaria para determinar la índole de los bienes que reciben. No poseen laboratorios debidamente equipados para ensayos, evaluaciones y labores de vigilancia ambiental. Además, carecen de conocimientos técnicos analíticos, de información especializada sobre las características peligrosas de los desechos y de sistemas de datos.

57. Durante su visita a África, la Relatora Especial confirmó que los países africanos se enfrentaban con esos factores y dificultades. Todos sus interlocutores, ya fueran autoridades gubernamentales o representantes de organizaciones no gubernamentales, expresaron su profundo interés en la cuestión.

58. Los problemas principales, como se observó durante la misión sobre el terreno, siguen siendo la falta de información fidedigna sobre los movimientos de desechos tóxicos en el interior de los países y a través de las fronteras; la falta de una base de datos; la ausencia de una legislación adecuada tanto para prevenir la importación de desechos tóxicos como para sancionar las prácticas fraudulentas y otras prácticas inadmisibles a que recurren los agentes; los medios para aplicar esa legislación; la necesidad de infraestructura, laboratorios e instalaciones de ensayo para determinar la índole y las características de los desechos.

59. La Relatora Especial observó que en dos de los países visitados se estaban adoptando medidas importantes para hacer frente al problema. En Etiopía, la nueva política ambiental trata específicamente de la cuestión de los desechos tóxicos. Además, el Gobierno señaló su intención de firmar el Convenio de Basilea y la Convención de Bamako. En Sudáfrica, se han adoptado medidas para hacer frente a los graves incidentes que se produjeron en ese país, mediante la creación de comisiones de investigación independientes. La composición y el mandato de las comisiones se han descrito en el presente informe y podrían servir para inspirar medidas similares en otros países en desarrollo.

60. Durante las consultas que mantuvo la Relatora Especial se hizo hincapié en la importancia de la cooperación técnica, la capacitación y el intercambio de información en los planos regional e internacional. Los países en desarrollo deberían recibir ayuda jurídica y asistencia técnica para poder formar a los servicios interesados y los jueces con miras a la elaboración de una legislación nacional que permita luchar eficazmente contra el tráfico ilícito y reforzar su capacidad nacional de detección, prevención y represión de las prácticas fraudulentas. Deberían promoverse iniciativas regionales. El enfoque regional ofrecería a los países africanos la oportunidad de reunirse e intercambiar información y experiencia.

61. Las consecuencias internacionales del tráfico y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos también están relacionadas estrechamente con el problema de la seguridad. Se señaló a la Relatora Especial que el vertimiento de desechos solía ocurrir en países donde las circunstancias eran tales que no podía intervenir el gobierno central. Por ejemplo, el Ejército de Salvación Nacional en Somalia declaró que se trataba al país como si fuera un vertedero, con el resultado de que los países vecinos también podían verse afectados. Por consiguiente, se requieren con urgencia una acción común y una posición clara de la comunidad internacional, en este y otros casos similares.

62. La Relatora Especial alienta a que se elaboren proyectos concretos que puedan ser desarrollados conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la secretaría del Convenio de Basilea, la OUA, el PNUMA y los gobiernos interesados. También alienta a los Estados que aún no lo han hecho a que ratifiquen el Convenio de Basilea y su enmienda relativa a la prohibición de las exportaciones. Además, considera sumamente importante que entre en vigor la Convención de Bamako, que podría cumplir un papel complementario a nivel regional.

63. Debido a las repercusiones internacionales del tráfico y vertimiento ilícitos de desechos tóxicos es fundamental adoptar un enfoque regional para dar una respuesta coordinada al problema. La Relatora Especial insiste en la importancia de un intercambio continuo de información con miras a la creación de una base de datos regional. En esa estrategia regional, el respectivo papel de las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y asociaciones locales, los sindicatos, los trabajadores y las víctimas debería consolidarse. La libertad de expresión, el derecho de asociación y la disponibilidad de recursos efectivos son otros tantos medios que pueden combinarse con los esfuerzos desplegados por las autoridades gubernamentales para luchar eficazmente contra el fenómeno del vertimiento ilícito de desechos tóxicos y sus consecuencias negativas.

Anexo

LISTA DE PERSONAS/ORGANIZACIONES CONSULTADAS
POR LA RELATORA ESPECIAL DURANTE SU MISIÓN

SUDÁFRICA

Pretoria

Sr. S. M. Monaisa (y otras personas del Departamento de Relaciones Exteriores)	Director, Derechos Humanos
Sr. M. L. te Water Naude	Director Principal, Medio Ambiente, Marina y Asuntos Científicos y Técnicos
Dr. F. Hanekom	Director General Adjunto, Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo
Sr. W. Scott	Director, Control de la Contaminación, Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo
Sr. B. Fenn	Dirección del Control de la Contaminación, Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo
Sr. T. Barnes	Funcionario Superior de Asuntos Ambientales, Materiales Peligrosos, Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo
Sr. J. A. Venter	Magistrado, Departamento de Justicia
Sr. Dick Bakker	Director General Interino, Departamento de Asuntos de Minerales y Energía
Sr. Sandy Clarke	
Sr. T. A. Phule	Director, Salud Ambiental, Departamento de Salud
Sr. Van Sittert	Inspector Superior y Asesor, Dependencia de Desactivación de Bombas e Investigaciones, Servicios de Seguridad de Sudáfrica

Johannesburgo

Sra. Jenny Hall	Foro de Enlace para la Justicia Ambiental
-----------------	---

Sra. Shelley Van der Merwe Jefa del Programa de Apoyo Parlamentario,
Centro de Política en materia de Minerales y
Energía

Ciudad de El Cabo

Prof. A. M. Crouch Departamento de Química, Universidad de
El Cabo Occidental

Prof. F. W. Petersen Director Asociado, Ingeniería Química,
Cape Technikon

Sr. T. R. Ratshitanga Miembro del Parlamento

KENYA

Sr. R. Sinclair Director Ejecutivo, Environment Liaison
Centre International

Sr. E. Rukangira Coordinador, Proyecto de Plantas Medicinales
y Diversidad Biológica, Apoyo a la Acción
Comunitaria, Environment Liaison Centre
International

Sr. John Munuve Presidente Ejecutivo, Consejo Nacional de
Organizaciones No Gubernamentales

Sr. R. J. Olembo Director Ejecutivo Adjunto, Programa de las
Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Sr. M. Nagai Oficial Jurídico, Programa de las Naciones
Unidas para el Medio Ambiente

ETIOPÍA

Sr. Berhanu Kebede Jefe del Departamento de Organizaciones
Internacionales, Ministerio de Relaciones
Exteriores

Sr. B. H. Zewdineh Dirección General de Organizaciones
Internacionales y Cooperación Económica,
Ministerio de Relaciones Exteriores

Sr. Haile Halefom Secretario General, Consejo de
Representantes

Sr. Birhane Gizaw Comisionado Adjunto, Comisión de Prevención
de Desastres y Preparación para Casos de
Desastre

Dr. T. B. G/Egziabher	Gerente General, Organismo de Protección del Medio Ambiente
Sr. S. F. Gashut	Director, Educación, Ciencia, Cultura y Asuntos Sociales, Organización de la Unidad Africana
Sr. A. W. Ghabrial	Jefe de la Sección de Ciencia y Tecnología, Organización de la Unidad Africana
Dr. G. Howard-Clinton	Jefe de la División de Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales, Organización de la Unidad Africana
Sr. T. Aberra	Jefe de Investigaciones Económicas y Sociales, Cámara de Representantes de los Pueblos y Consejo de la Federación
Sr. Tilaye Nigussie	Coordinador de Programas, Ethiopian Wildlife and Natural History Society
Sr. Ghirma Moges	Redactor Jefe, Chemical Society of Ethiopia
Sr. Shibru Tedla	Gerente General, Ethiopian Society for Appropriate Technology
Sr. Girma w/Giorgis	Vicepresidente, Lem, The Environment and Development Society of Ethiopia
