



Asamblea General

Distr. general
5 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º 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 los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos, Okechukwu Ibeanu

Resumen

En el presente informe se ofrece una reseña crítica de los trabajos y actividades del segundo Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos, Okechukwu Ibeanu. El informe se compone de tres partes sustantivas.

En la primera parte se examina el ámbito del mandato en relación con las normas, reglas y principios elaborados en el marco del derecho ambiental para regular la producción, la gestión, el comercio y la eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos. También se señalan varias esferas de las que debe seguir ocupándose el mandato, así como dos cuestiones nuevas que deberían estudiarse cuidadosamente desde la perspectiva de los derechos humanos.

En la segunda parte se hace un análisis crítico de los actuales métodos de trabajo del titular del mandato al objeto de determinar en qué medida la estructura del mandato permite adecuadamente al Relator Especial desempeñar las funciones que se describen en la resolución 9/1 del Consejo de Derechos Humanos.

La última parte contiene un conjunto de recomendaciones concretas, dirigidas al Consejo de Derechos Humanos y al nuevo titular del mandato, sobre cómo reforzar las funciones del Relator Especial a fin de elevar al máximo la protección de las personas y las comunidades que puedan verse perjudicadas por el traslado y la eliminación de productos y desechos peligrosos.

En particular, el titular del mandato recomienda que el Consejo amplíe el mandato del Relator Especial, pidiéndole que vigile los efectos nocivos de los productos y desechos peligrosos durante todo su ciclo de vida, desde la producción hasta la eliminación. También sugiere que el Consejo pida al nuevo titular del mandato que elabore un conjunto de directrices sobre los enfoques basados en los derechos humanos para la gestión y eliminación adecuadas de los productos y desechos tóxicos y peligrosos.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Información actualizada sobre las actividades del Relator Especial	4–7	4
A. Misiones a los países	4	4
B. Declaraciones e intervenciones.....	5–7	5
III. Examen del mandato del Relator Especial	8–50	5
A. Valor añadido del mandato	8–12	5
B. Ámbito del mandato	13–20	8
C. Problemas actuales y tendencias nuevas en el traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos	21–47	9
D. Directrices sobre los enfoques basados en los derechos humanos para una adecuada gestión y eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos.....	48–50	16
IV. Examen de la labor del Relator Especial.....	51–69	17
A. Informes al Consejo de Derechos Humanos.....	51–52	17
B. Misiones a los países	53–55	17
C. Comunicaciones individuales.....	56–62	18
D. Colaboración con el sistema de las Naciones Unidas.....	63–67	19
E. Colaboración con la sociedad civil.....	68–69	20
V. Conclusiones y recomendaciones	70–89	21

I. Introducción

1. Este informe se presenta atendiendo a la resolución 9/1 del Consejo de Derechos Humanos, en que se instó al Relator Especial a que, "en consulta con los órganos y organizaciones competentes de las Naciones Unidas y las secretarías de los convenios internacionales pertinentes, siga llevando a cabo un estudio mundial amplio y multidisciplinario de los problemas existentes y las nuevas tendencias y soluciones en relación con los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, (...) con miras a hacer recomendaciones y propuestas concretas sobre medidas adecuadas para hacer frente a esos fenómenos, reducirlos y erradicarlos" (párr. 4).

2. El objeto del informe es presentar una reseña crítica de los trabajos y actividades realizados por el actual Relator Especial desde su nombramiento en julio de 2004. El informe consta de tres partes sustantivas: en la primera se examina el ámbito del mandato en relación con las normas, reglas y principios elaborados en el marco del derecho ambiental internacional para regular la gestión y eliminación de los productos y desechos peligrosos. También se señalan varias esferas de las que debe seguir ocupándose el mandato, así como dos cuestiones nuevas que deberían estudiarse cuidadosamente desde la perspectiva de los derechos humanos. En la segunda parte se hace un análisis crítico de los actuales métodos de trabajo del titular del mandato con el fin de determinar en qué medida la estructura del mandato permite adecuadamente al Relator Especial desempeñar las funciones que se describen en la resolución 9/1. La última parte contiene un conjunto de recomendaciones concretas, dirigidas al Consejo y al nuevo titular del mandato, sobre cómo reforzar el mandato del Relator Especial.

3. Dado que este es el último informe anual que presenta al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial desea aprovechar la ocasión para expresar su gratitud por la oportunidad que se le ha brindado de actuar como Experto independiente. También quisiera manifestar su sincero agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) por la asistencia y el apoyo prestados.

II. Información actualizada sobre las actividades del Relator Especial

A. Misiones a los países

4. Durante el período del que se informa, el Relator Especial efectuó visitas a Kirguistán (A/HRC/15/22/Add.2) y la India (A/HRC/15/22/Add.3). El Relator Especial desea expresar su gratitud por las invitaciones que se le cursaron. El propósito de la misión a Kirguistán (30 de septiembre a 9 de octubre de 2009) era examinar las medidas adoptadas por el país para eliminar las graves amenazas transfronterizas que representan los relaves de uranio, los plaguicidas obsoletos o prohibidos y los desechos de mercurio para el medio ambiente y la salud de innumerables personas y comunidades de Asia Central. El propósito de la visita oficial a la India (11 a 21 de enero de 2010) era reunir información de primera mano sobre los efectos nocivos que actividades peligrosas tales como el desguace de buques y el reciclado de desechos eléctricos y electrónicos tienen en el goce de los derechos humanos de las personas que trabajan en esos sectores o que viven en las cercanías de los lugares en que se realizan esas actividades.

B. Declaraciones e intervenciones

5. El Relator Especial hizo llegar una declaración a la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre el nuevo futuro de los derechos humanos y el medio ambiente, celebrada en Nairobi (Kenya) del 30 de noviembre al 1º de diciembre de 2009. En la declaración se examinaba el valor añadido del mandato encomendado al Relator Especial respecto de los tratados, las directrices, los mecanismos y los procedimientos aprobados en el marco del derecho ambiental para regular la adecuada gestión y eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos. También se analizaban los efectos nocivos que los productos y desechos peligrosos podían tener en el goce de los derechos humanos, y se ponían de relieve las ventajas de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la gestión y la eliminación de esos productos y desechos.

6. El 4 de diciembre de 2009, el Relator Especial hizo llegar un mensaje, junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que tendría lugar en Copenhague (Dinamarca) del 7 al 18 de diciembre de 2009. En la declaración conjunta se destacaban las graves amenazas que el calentamiento global planteaba para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, y se instaba a los participantes en la Conferencia a intensificar sus esfuerzos para llegar a un nuevo acuerdo que pusiera freno al cambio climático, protegiera a las personas afectadas por sus efectos adversos y condujera a la formulación de respuestas de mitigación y adaptación nacionales y mundiales, sobre la base de las reglas y normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente.

7. El Relator Especial lamenta no haber podido participar en la mesa redonda organizada por el Consejo de Derechos Humanos sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos¹. El objetivo del debate, que tuvo lugar en Ginebra el 8 de junio de 2010, era examinar los problemas existentes, las tendencias actuales, las buenas prácticas y las posibles soluciones, con el fin de generar información que sirviera de base para la futura labor del Relator Especial. El titular del mandato contribuyó al debate con una declaración que fue pronunciada en su nombre. En la declaración se pasaba revista a los avances logrados y a las dificultades encontradas por el Relator Especial para desempeñar su mandato y se recomendaba que el mandato se revisara y prorrogara a fin de fortalecer la protección de las víctimas de la gestión y eliminación inadecuadas de los productos y desechos peligrosos.

III. Examen del mandato del Relator Especial

A. Valor añadido del mandato

8. En los dos últimos decenios se ha elaborado un nuevo conjunto de normas, reglas y principios del derecho ambiental internacional para regular la producción, la gestión, el uso, el comercio y la eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos. Este amplio marco jurídico internacional tiene por objeto eliminar, o reducir al mínimo, los riesgos que esos productos y desechos peligrosos plantean para la salud humana y el medio ambiente, y comprende lo siguiente:

¹ Resolución 12/18, párr. 5, del Consejo de Derechos Humanos.

- El Convenio de Basilea², la Convención de Waigani³ y la Convención de Bamako⁴, que establecen un régimen internacional para el control del traslado transfronterizo y la adecuada eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos;
- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992, en que se enuncian varios principios relativos a la protección de la salud humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos causados por la gestión y eliminación inadecuadas de productos y desechos tóxicos y peligrosos⁵;
- El Convenio de Rotterdam, que regula el comercio internacional de ciertos productos químicos y plaguicidas peligrosos⁶;
- El Convenio de Estocolmo, que tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos de los contaminantes orgánicos persistentes⁷;

² El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación es el primer instrumento mundial que se propone proteger la salud humana y el medio ambiente contra las amenazas planteadas por los desechos peligrosos y otros desechos. El Convenio, que entró en vigor en 1992, establece normas que regulan el comercio de los desechos, en lugar de prohibirlo. Al 30 de junio de 2010 había 173 Partes en el Convenio.

³ 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 (la Convención de Waigani) tiene un ámbito de aplicación parecido al del Convenio de Basilea. Entró en vigor en 2001, y al mes de junio de 2008 tenía 13 Partes.

⁴ La Convención relativa a la prohibición de la importación a África, la fiscalización de los movimientos transfronterizos y la gestión dentro de África de desechos peligrosos (la Convención de Bamako) trata sobre algunos problemas relacionados con el traslado y la eliminación de desechos peligrosos que no se abordaron en el Convenio de Basilea. En particular, prohíbe la importación a Estados africanos, desde Estados no partes en la Convención, de todo tipo de desechos peligrosos, incluidos los que quedaron excluidos del régimen de Basilea. Esta Convención entró en vigor en 1998 y al 3 de febrero de 2010 había sido ratificada por 24 países.

⁵ Véase en particular el Principio 14, en virtud del cual "[l]os Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana". La Declaración de Río también contiene varias disposiciones que son reflejo del derecho internacional consuetudinario o de reglas nuevas, como el Principio 10 (acceso a la información, participación en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en las cuestiones ambientales), el Principio 15 (criterio de precaución), el Principio 16 (principio de que quien contamina paga) y el Principio 17 (evaluación del impacto ambiental).

⁶ El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional tiene por objeto ofrecer un método eficiente de intercambio de información y control del comercio internacional de ciertos productos químicos industriales y plaguicidas peligrosos que están prohibidos o estrictamente restringidos por motivos sanitarios o ambientales. El Convenio entró en vigor en 2004, y al 30 de junio de 2010 tenía 132 Partes.

⁷ El Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes tiene por finalidad eliminar, reducir y restringir la producción y utilización de los contaminantes orgánicos persistentes. Éstos son productos químicos que poseen propiedades tóxicas, permanecen intactos en el medio ambiente por largos períodos de tiempo, terminan teniendo una amplia distribución geográfica y se acumulan en los ecosistemas, incluidos los tejidos grasos de los seres humanos y los animales. La exposición a los contaminantes orgánicos persistentes puede tener graves efectos en la salud, como algunos tipos de cáncer, defectos congénitos, disfunciones del sistema inmunitario y el sistema reproductivo, una

- La Convención de Aarhus, en que se consagra el derecho a tener acceso a la información ambiental de que disponen las autoridades públicas, a participar en los procesos de adopción de decisiones y a acceder a la justicia en asuntos ambientales⁸; y
- El Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional (SAICM), que proporciona un marco normativo para orientar los esfuerzos mundiales encaminados a alcanzar el objetivo del Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo de que, para 2020, los productos químicos se usen y produzcan en formas que reduzcan al mínimo los efectos perjudiciales significativos para el medio ambiente y la salud humana⁹.

9. Aunque es ya un hecho ampliamente aceptado que los productos peligrosos (por ejemplo, los productos químicos y los plaguicidas) y los desechos pueden presentar graves amenazas para la salud humana y el medio ambiente, aún no existe plena conciencia de los efectos nocivos que pueden tener en el goce de los derechos humanos. Ello se debe en parte a que, pese a la relación evidente que existe entre los objetivos de proteger el medio ambiente y promover los derechos humanos, la normativa de los derechos humanos y el derecho ambiental internacional evolucionaron, hasta no hace mucho, en total aislamiento uno de otro. La degradación del medio ambiente y las violaciones de los derechos humanos se han tratado como asuntos no relacionados entre sí, incluso en los casos en que los vínculos entre la degradación ambiental y la violación de determinados derechos humanos eran evidentes, y los mecanismos y procedimientos creados para hacer frente a estos fenómenos son diferentes.

10. El mandato del Relator Especial se estableció para señalar a la atención de la comunidad internacional los efectos nocivos que el traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos tienen no sólo para el medio ambiente, sino también para el goce de los derechos humanos de las personas y las comunidades que se ven expuestas a ellos¹⁰.

11. En el informe preliminar presentado a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2005/45), el Relator Especial observó que, aunque varios tratados, mecanismos y procedimientos relativos al medio ambiente que se ocupan de la gestión de los productos químicos y los desechos tienen por objeto proteger la salud humana, el ámbito de sus respectivos mandatos —que se centran en gran medida en los aspectos técnicos y de procedimiento de la gestión, el traslado y la eliminación de los productos y desechos peligrosos— no abarca las consideraciones relativas a los efectos nocivos del traslado y la eliminación ilícitos en toda la gama de los derechos humanos existentes.

12. Así pues, el Relator Especial considera que el valor añadido de su mandato dimana de su concentración en los derechos humanos. El objetivo es crear conciencia sobre las amenazas que el traslado y el vertimiento de productos y desechos peligrosos plantean para el goce de los derechos humanos protegidos por la normativa internacional, con el fin de

mayor propensión a contraer enfermedades e incluso una disminución de la inteligencia. El Convenio entró en vigor en 2004, y al 30 de junio de 2010 tenía 170 Partes.

⁸ 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 (la Convención de Aarhus) es el primer instrumento jurídicamente vinculante que establece una relación entre los derechos ambientales y los derechos humanos. Entró en vigor en 2001, y al 30 de junio 2010 tenía 44 Partes.

⁹ El Enfoque estratégico fue aprobado por la Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos en Dubai (Emiratos Árabes Unidos) el 6 de febrero de 2006, sobre la base de un proceso consultivo en que participaron representantes de los gobiernos, de organizaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

¹⁰ Véase la resolución 1995/81 de la Comisión de Derechos Humanos.

eliminar o reducir al mínimo esas amenazas y de velar por que se ofrezca una reparación efectiva a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con la gestión o eliminación inadecuadas de productos y desechos tóxicos y peligrosos. Al concentrarse en los derechos humanos de las víctimas, el mandato complementa, sin duplicarla, la protección ofrecida por el marco jurídico internacional aprobado en la esfera del derecho ambiental internacional.

B. **Ámbito del mandato**

13. Otra ventaja del mandato con respecto a los mecanismos y procedimientos relativos al medio ambiente que existen a nivel internacional se deriva de la amplitud de su ámbito de aplicación. Los tratados multilaterales sobre el medio ambiente contienen definiciones muy precisas que delimitan su alcance, y sólo se aplican cuando una situación particular se ajusta a lo descrito en sus disposiciones. Por ejemplo, la aplicabilidad del Convenio de Basilea está condicionada a que una sustancia u objeto 1) sea un desecho de conformidad con el artículo 1.1 del Convenio¹¹, y 2) presente las características peligrosas mencionadas en el artículo 1.1 o pueda considerarse como "otros desechos" con arreglo a la definición contenida en el artículo 1.2 del Convenio. Además, algunas categorías de desechos —como los desechos radiactivos y los que se derivan de las operaciones normales de los buques— quedan excluidos del ámbito del Convenio (arts. 1.3 y 1.4).

14. El Relator Especial, en cambio, no está vinculado por ninguna definición específica, ya que ni en la resolución en que se establece el mandato ni en aquellas que se aprobaron posteriormente figura una definición de los "productos y desechos tóxicos y peligrosos" o se explica el significado de las palabras "traslado" o "vertimiento". Para elevar al máximo la protección ofrecida a las personas y comunidades cuyos derechos se han visto socavados por estos fenómenos, el Relator Especial, desde el establecimiento mismo del mandato, ha dado a la expresión "productos y desechos tóxicos y peligrosos" una interpretación amplia.

15. Así, se ha considerado que corresponde al ámbito del mandato todo objeto que contenga sustancias peligrosas y/o posea cualidades intrínsecamente peligrosas (por ejemplo, sea inflamable, tóxico, radiactivo o explosivo) que puedan poner en peligro el disfrute de los derechos humanos, sin necesidad de determinar si constituye un "desecho" (es decir, algo que se ha descartado o se está en proceso de descartar) o un "producto" (es decir, algo que está siendo objeto de comercio o intercambio). Esta concentración en los posibles efectos nocivos para el disfrute de los derechos humanos permite, pues, al Relator Especial obviar las dificultades jurídicas comúnmente asociadas con la definición de "productos peligrosos" y "desechos tóxicos" en el derecho ambiental internacional, y ofrecer más protección a las víctimas de la gestión o eliminación inadecuadas de los productos y desechos peligrosos.

16. Un ejemplo de la utilidad de este enfoque amplio está dado por los buques cuando terminan su vida útil. De conformidad con el Convenio de Basilea, un buque puede pasar a ser un desecho con arreglo a la definición contenida en el artículo 2 mientras aún es un buque en virtud de las definiciones dadas en otras normas internacionales. Por consiguiente, no está claro si un buque que contiene amianto, bifenilos policlorados o metales pesados puede ser clasificado como un desecho peligroso cuando se destina al reciclaje o la eliminación. De conformidad con la interpretación amplia de la expresión "productos y desechos tóxicos y peligrosos", el Relator Especial considera que, debido a las sustancias y

¹¹ Con arreglo al artículo 2.1 del Convenio de Basilea, se entiende por desechos "las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional".

los materiales peligrosos que llevan a bordo, los buques que han terminado su vida útil quedan comprendidos en el ámbito de su mandato sin necesidad de determinar si representan un "producto" que se está comerciando o un "desecho" que se está eliminando.

17. El movimiento transfronterizo y la eliminación ilícita de productos y desechos peligrosos tienen también una definición estrecha en los tratados internacionales sobre el medio ambiente. Según el Convenio de Basilea, el movimiento transfronterizo de desechos presupone la intervención de por lo menos dos Estados (art. 2.3). Con arreglo al artículo 2, se entiende por "eliminación" cualquiera de las operaciones especificadas en el anexo IV del Convenio, y por "tráfico ilícito" cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos efectuado conforme a lo especificado en el artículo 9. En ausencia de una definición específica, el titular del mandato ha interpretado estos términos en sentido amplio.

18. El Relator Especial ha considerado siempre que el traslado desde una zona bajo la jurisdicción nacional de un Estado hacia una zona bajo la jurisdicción nacional de otro Estado, o a través de ella, no es una condición necesaria para que un asunto quede comprendido en el ámbito de su mandato. Un ejemplo de un movimiento transfronterizo que no entraña comercio internacional de desechos peligrosos es el traslado de industrias que generan productos y/o desechos peligrosos a países en desarrollo. A lo largo de los años, el Relator Especial ha estudiado varios casos de empresas transnacionales que habían trasladado sus plantas de fabricación a países en desarrollo para seguir produciendo plaguicidas y productos farmacéuticos que se habían prohibido o restringido fuertemente en los países industrializados por motivos sanitarios o ambientales.

19. Con respecto al carácter "ilícito" de las actividades de traslado y eliminación de productos y desechos peligrosos, el Relator Especial considera que el adjetivo "ilícito" no comprende sólo las actividades realizadas en contravención de las normas y reglas nacionales e internacionales sobre la gestión y eliminación adecuadas de los productos y desechos tóxicos y peligrosos. A su juicio, todo traslado o vertimiento de productos y desechos peligrosos que tenga o pueda tener un efecto nocivo en el goce de los derechos humanos puede considerarse "ilícito", aun cuando oficialmente parezca legal (como en el caso de un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos realizado de conformidad con las disposiciones del Convenio de Basilea pero que tenga efectos nocivos en el disfrute del derecho a la vida o a la salud de las personas que los manipulen o estén expuestas a ellos, por ejemplo como consecuencia de formas de eliminación no deliberadas).

20. El Relator Especial toma nota con agrado de que, en su noveno período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos decidió ampliar el mandato de modo que incluyera todo tipo de traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos, tal como había recomendado el titular del mandato (véase A/HRC/9/22, párr. 36). De conformidad con la resolución 9/1, el Relator Especial tiene ahora la tarea de investigar los efectos nocivos que tienen para el goce de los derechos humanos el traslado transfronterizo e interno y el vertimiento de productos y desechos peligrosos. Además, el Relator Especial tiene el mandato de estudiar los posibles efectos nocivos de todo traslado o vertimiento de productos y desechos peligrosos, sea ilícito o no.

C. Problemas actuales y tendencias nuevas en el traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos

21. Desde el establecimiento del mandato, se han producido cambios importantes en el traslado transfronterizo y la eliminación de los productos y desechos peligrosos. En 1995, la mayoría de los movimientos transfronterizos de desechos tóxicos tenía lugar entre países industrializados, donde esos desechos ya no podían eliminarse de forma económica debido

a la promulgación de legislación estricta sobre la eliminación de los desechos peligrosos, y países en desarrollo, en particular de África, que necesitaban monedas fuertes pero tenían una capacidad técnica escasa o nula para eliminar esos desechos de manera inocua para el medio ambiente. De hecho, el establecimiento del mandato representó una respuesta a varios incidentes graves relacionados con el vertimiento ilícito, en países en desarrollo, de desechos tóxicos producidos en países industrializados.

22. En la actualidad, la situación es más compleja. Ciertamente, todavía ocurre que desechos peligrosos generados en el Hemisferio Norte se descarguen ilegalmente en países en desarrollo cuando no pueden eliminarse en el país de origen, como lo demostró el incidente del Probo Koala¹². Sin embargo, los desechos peligrosos ya no se trasladan sólo del "Norte" al "Sur", sino también, y cada vez más, entre países en desarrollo y entre países desarrollados. Aunque los datos estadísticos disponibles a este respecto son muy limitados, la información notificada por los Estados partes a la secretaría del Convenio de Basilea parece indicar que la mayoría de los traslados transfronterizos se efectúan hoy en día dentro de una misma región y entre países industrializados. Las cantidades de desechos que se transfieren de una región a otra o que se relacionan con países en desarrollo son, en comparación, pequeñas, aunque van en aumento.

23. El propio Consejo ha reconocido que la gestión y eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos se ha convertido en un problema mundial. El Relator Especial toma nota con sumo agrado de que la resolución 9/1, en la que se prorrogó el mandato por un nuevo período de tres años, fue aprobada, por primera vez, por consenso. La resolución 12/18, en que se pedía la organización de una mesa redonda sobre los desechos tóxicos, también fue aprobada sin votación. Esto demuestra el serio interés del Consejo de Derechos Humanos en dar respuesta a los retos mundiales que plantean el traslado transfronterizo y el vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos para el disfrute de los derechos humanos.

24. En esta sección, el Relator Especial quisiera destacar algunas cuestiones que seguirán mereciendo la atención del mandato en vista de su escala, de sus efectos nocivos potenciales o reales en el goce de los derechos humanos y/o de la falta de un marco jurídico adecuado. También quisiera señalar a la atención del Consejo dos cuestiones nuevas que deberían estudiarse cuidadosamente desde la perspectiva de los derechos humanos.

1. Esferas que deberían seguir siendo objeto de atención

Desguace de buques

25. Cada año se envían, por término medio, unos 600 buques que han llegado al final de su vida útil y que contienen grandes cantidades de sustancias y materiales tóxicos y peligrosos, como amianto, bifenilos policlorados, metales pesados, lubricantes y combustibles, a playas de Asia meridional donde son desmantelados sin un revestimiento de hormigón ni ningún otro medio de contención, aparte del propio casco del buque¹³. Este método de desmantelamiento de buques, denominado habitualmente "varada voluntaria",

¹² El Probo Koala, un buque con pabellón panameño fletado por una empresa transnacional neerlandesa, descargó presuntamente 500 toneladas de desechos tóxicos en Abidján (Côte d'Ivoire). Véase A/HRC/12/26/Add.2.

¹³ Debido a la eliminación gradual, decidida por la OMI, de los buques cisterna de casco único y a la contracción económica mundial, se prevé que en los próximos años aumentará el número de buques enviados al desguace. En 2009, el número total de buques desguazados fue de más de 1.200 (véase N. Cotzias Shipping, Economic Outlook Report, febrero de 2010), y se prevé que en 2010 se igualará o superará esta cifra.

genera niveles elevados de contaminación del suelo de la costa, del aire, del mar y de los recursos de aguas subterráneas, y perjudica a las comunidades locales, cuya subsistencia depende a menudo de la agricultura y la pesca. Además, un gran número de trabajadores mueren o sufren lesiones graves a causa de accidentes laborales, o contraen enfermedades profesionales relacionadas con una larga exposición a materiales peligrosos presentes en esos buques que están fuera de servicio.

26. Los efectos nocivos del desguace de buques para el goce de los derechos humanos se han examinado en una serie de informes temáticos y sobre las misiones. En el informe anual del año anterior (A/HRC/12/26), el Relator Especial presentó un análisis completo de este fenómeno y de sus efectos adversos en los derechos humanos de los trabajadores de los lugares de desguace y de quienes viven en las cercanías de esos lugares. En el informe se describieron los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para elaborar un marco jurídico que abordara estas graves inquietudes y, en particular, el Convenio Internacional de Hong Kong para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques, aprobado bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional (OMI) en mayo de 2009.

27. El Relator Especial considera que las prácticas laborales y las condiciones ambientales extremadamente deficientes que existen en la mayoría de las instalaciones de desguace siguen exigiendo la atención del titular del mandato. Aunque el Convenio de Hong Kong constituye un paso positivo hacia la creación de un régimen normativo obligatorio que reduzca al mínimo los riesgos que el desguace de buques presenta para la salud humana y el medio ambiente, el Relator Especial opina que el Convenio por sí solo no es suficiente para conseguir mejoras significativas en las prácticas laborales aplicadas en las instalaciones de desguace o en la eliminación de la grave contaminación ambiental que generan dichas instalaciones.

28. En mayo de 2010, en la séptima reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta del Convenio de Basilea, se elaboraron los criterios que se utilizarían para determinar si el Convenio de Hong Kong establecía un nivel de control y aplicación equivalente al del Convenio de Basilea, y se invitó a los Estados y otras partes interesadas a que presentaran sus evaluaciones preliminares a la secretaria del Convenio de Basilea a más tardar el 15 de abril de 2011¹⁴. En la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, que tendrá lugar en octubre de 2011, está previsto examinar esas evaluaciones preliminares. Aún no se sabe si las Partes finalizarán sus deliberaciones sobre el asunto de la equivalencia en esa décima reunión o si la cuestión se remitirá a una reunión ulterior.

Desechos eléctricos y electrónicos

29. Los desechos eléctricos y electrónicos, denominados comúnmente desechos electrónicos, comprenden una larga y creciente lista de aparatos eléctricos y electrónicos desechados, obsoletos o estropeados, como teléfonos móviles, computadoras, refrigeradores y televisores. Debido al rápido avance de la tecnología, las personas cambian hoy sus aparatos eléctricos y electrónicos con más frecuencia que nunca antes. El número de productos eléctricos y electrónicos desechados en el mundo ha aumentado enormemente en los últimos tiempos: cada año ese material representa entre 20 y 50 millones de toneladas en peso, aproximadamente un 5% de los desechos sólidos urbanos producidos en el mundo¹⁵. Se estima que en Europa los desechos electrónicos aumentan entre un 3% y un

¹⁴ UNEP/CHW/OEWG/7/21.

¹⁵ <http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/toxics/electronics/the-e-waste-problem/>.

5% por año, y que en los próximos cinco años los países en desarrollo también triplicarán su producción de esos desechos.

30. Los teléfonos móviles y el equipo informático representan el problema mayor, porque se cambian con más frecuencia que los demás aparatos. En el primer trimestre de 2010 se vendieron en el mundo 314,7 millones de teléfonos móviles, un 17% más que en el mismo período de 2009¹⁶. Según estadísticas recientes, los teléfonos móviles tienen ahora un ciclo de vida útil inferior a dos años en los países desarrollados. Se prevé que en 2010 se venderá un total de 366,1 millones de computadoras, un 19,7% más que los 305,8 millones de unidades distribuidos en 2009¹⁷, y la duración media de las computadoras en los países desarrollados ha pasado de seis años, en 1997, a entre dos y cinco años en 2010.

31. Los aparatos electrónicos y eléctricos contienen cientos de sustancias diferentes, muchas de las cuales son sumamente tóxicas y plantean riesgos importantes para la salud humana y el medio ambiente si no se tratan y eliminan de forma ambientalmente racional. En los países en desarrollo, la gran mayoría de los aparatos eléctricos y electrónicos obsoletos se desmantelan en talleres pequeños y precarios, que separan los distintos componentes (es decir, los plásticos, los metales ferrosos, los metales no ferrosos y el vidrio) para su reciclaje o reutilización. Durante el proceso de desmantelamiento de las computadoras viejas y de otros dispositivos de alta tecnología en desuso, los trabajadores se ven expuestos a sustancias peligrosas, que incluyen metales pesados tóxicos como el plomo, el cadmio, el berilio y el mercurio, sustancias químicas peligrosas como las sustancias piroretardantes bromadas, y otros aditivos plásticos tóxicos. Además, las partes que no se pueden reutilizar terminan normalmente en los vertederos o son quemadas, causando una contaminación generalizada y duradera del suelo, la atmósfera y los recursos de aguas superficiales y subterráneas.

32. El Relator Especial ha examinado en diversas ocasiones los efectos nocivos de la gestión y eliminación inadecuadas de los desechos electrónicos en el goce de los derechos humanos (el informe más reciente al respecto es A/HRC/15/22/Add.3). En particular, ha documentado la práctica de eludir la aplicación del Convenio de Basilea rotulando como "material usado" las exportaciones a países en desarrollo de productos eléctricos y electrónicos de segunda mano que han llegado casi al término de su vida útil. En muchos casos señalados a su atención, países en desarrollo han recibido, en forma de donaciones o con el pretexto de acortar la "brecha digital", grandes cantidades de productos que o bien no funcionan desde el comienzo o bien dejan de funcionar poco después de su llegada.

33. El Relator Especial desea agradecer los esfuerzos desplegados al amparo del Convenio de Basilea para promover la gestión y eliminación ambientalmente racional de los desechos electrónicos, como la Iniciativa sobre la modalidad de asociación en materia de teléfonos móviles¹⁸, la aprobación de la Declaración Ministerial de Nairobi sobre el manejo ambientalmente racional de los desechos eléctricos y electrónicos¹⁹ y la Asociación para la acción en materia de equipo informático²⁰. Sin embargo, considera que las lagunas y ambigüedades del marco jurídico internacional en vigor, en particular la falta de una definición y clasificación común de los desechos electrónicos, no permitirán hacer avances significativos en la reducción de los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos

¹⁶ "Gartner afirmó que las ventas de teléfonos móviles en el mundo aumentaron un 17% en el primer trimestre de 2010", 19 de mayo de 2010, <http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=1372013>.

¹⁷ Las ventas de computadoras personales aumentarán un 20% en 2010: Gartner, 4 de marzo de 2010, <http://www.physorg.com/news186937327.html>.

¹⁸ UNEP/CHW.6/40, decisión VI/31.

¹⁹ UNEP/CHW.8/16, anexo IV.

²⁰ UNEP/CHW.9/39, decisión IX/9.

del movimiento transfronterizo de esos desechos y que, por lo tanto, el problema seguirá exigiendo la atención del titular del mandato.

Productos químicos peligrosos, incluidos los plaguicidas

34. Los productos químicos han pasado a ser parte integrante de la vida cotidiana en todo el mundo. Prácticamente todos los productos que se fabrican, desde los ambientadores hasta los aparatos eléctricos, desde los cosméticos hasta los juguetes, contienen sustancias químicas. Si se producen y utilizan de forma ambientalmente correcta, los productos químicos reportan grandes beneficios a las sociedades modernas. Contribuyen a erradicar la pobreza y las enfermedades, a mejorar la salud humana, a proteger el medio ambiente y a elevar los niveles de vida en todos los países, independientemente del grado de desarrollo. No obstante, los productos químicos pueden también tener un importante efecto adverso en la salud humana y el medio ambiente, si no se producen y utilizan de forma responsable.

35. Los productos químicos peligrosos constituyen una grave amenaza para la salud humana y el medio ambiente. Según el Banco Mundial, cada año mueren en el mundo 355.000 personas por intoxicación aguda con plaguicidas²¹. Sin embargo, los problemas que plantean los plaguicidas son particularmente graves en los países en desarrollo, debido al gran número de personas que trabajan en el sector agrícola, a la falta de regímenes reguladores o a sus deficiencias, y a la escasa conciencia pública sobre los daños que la exposición a plaguicidas puede provocar en la salud y el medio ambiente. Según los informes, 25 millones de trabajadores agrícolas padecen enfermedades profesionales graves o irreversibles, que incluyen diversas formas de cáncer, alteraciones del sistema endocrino y trastornos neurológicos y reproductivos vinculados a la exposición a largo plazo a plaguicidas peligrosos²². Según una autorizada revista médica británica, en muchas partes del mundo en desarrollo la intoxicación por plaguicidas es un problema de salud pública grave, que causa más defunciones que las enfermedades infecciosas²³.

36. El Relator Especial examinó en diversas ocasiones los efectos adversos que los productos químicos peligrosos, entre ellos los plaguicidas, podían tener sobre los derechos humanos. En el informe presentado al 62º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/42), el Relator Especial se refirió a los riesgos que entraña la exposición crónica a bajas concentraciones de productos químicos tóxicos, como los plaguicidas, para el goce del derecho a la vida, a la salud, al acceso a información y a la participación en los procesos de adopción de decisiones. El Relator Especial se ocupó también de varias comunicaciones relativas a empresas transnacionales con sede en países industrializados que siguen exportando a países en desarrollo productos químicos peligrosos que están prohibidos en los países de origen debido a sus graves efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente.

37. El Relator Especial acoge complacido los progresos hechos en la gestión internacional de los productos químicos. En su cuarta reunión, celebrada en Ginebra del 4 al 8 de mayo de 2009, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo decidió ampliar el ámbito de aplicación del Convenio incluyendo nueve productos químicos nuevos, muchos de los cuales aún son de uso generalizado²⁴. En el segundo período de sesiones de la Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos se

²¹ Banco Mundial, *World Development Report: Agriculture for Development 2008*, pág. 10.

²² Red Internacional de Eliminación de los COP, *An NGO Guide to Hazardous Pesticides and SAICM*, 2009, pág. 11.

²³ M. Eddleston et al., "Pesticide Poisoning in the Developing World – A Minimum Pesticides List", *The Lancet*, vol. 360, N° 9340, 12 de octubre de 2002, págs. 1163 a 1167.

²⁴ Véase UNEP/POPS/COP.4/SC-4/10 a SC-4/18.

examinaron los progresos efectuados en la aplicación del SAICM desde su aprobación en 2006 y se aprobó una resolución en que se insta a adoptar medidas adecuadas respecto de cuatro cuestiones normativas nuevas que no han sido objeto de reconocimiento general ni de un tratamiento adecuado²⁵. Esos progresos, aunque alentadores, no son suficientes para subsanar las principales deficiencias del marco jurídico internacional vigente respecto de la inocuidad de los productos químicos ni, en particular, los vacíos legales que siguen haciendo posible el traslado de industrias contaminantes o la exportación a países en desarrollo de productos químicos peligrosos que están prohibidos o estrictamente restringidos en los países industrializados. Esas deficiencias y el aumento de la producción, el comercio y la utilización de productos químicos a nivel mundial seguirán exigiendo la atención del titular del mandato en los años venideros.

2. Nuevas esferas que requieren atención

Mercurio

38. El mercurio es un metal pesado frecuente y persistente en el medio ambiente. Tiene un origen natural, ya que se libera a la atmósfera en forma de vapor durante procesos naturales como la actividad volcánica o los incendios forestales, pero es también antropógeno, porque es el resultado de actividades humanas tales como algunos procesos industriales, la extracción minera, la deforestación, la incineración de desechos y la quema de combustibles fósiles. La generación de energía en las centrales eléctricas a carbón se considera hoy día la principal fuente mundial de emisiones de mercurio a la atmósfera. El mercurio presente en el aire acaba depositándose en el agua o en la tierra, donde la escorrentía lo transporta hacia las masas de agua. Una vez depositado en el agua, el mercurio se acumula biológicamente en la cadena alimentaria acuática, pudiendo alcanzar altas concentraciones en los peces, el marisco y los mamíferos marinos.

39. El mercurio se utilizó por mucho tiempo para fabricar varios productos, como instrumentos médicos y de laboratorio (por ejemplo, termómetros clínicos y barómetros), dispositivos eléctricos (por ejemplo, interruptores y lámparas fluorescentes), baterías y amalgama dental. Debido a sus efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, muchos usos industriales y comerciales del mercurio están ahora prohibidos, o estrictamente restringidos, en numerosos países desarrollados. No obstante, el mercurio sigue empleándose en muchos países en desarrollo. En particular, se utiliza ampliamente en la minería artesanal o en pequeña escala para extraer oro de algunos tipos de minerales, como pudo comprobar el titular del mandato durante su visita a Tanzania (A/HRC/9/22/Add.2).

40. El mercurio presenta amenazas importantes para el goce del derecho a la salud. Puede tener efectos perjudiciales en el sistema nervioso central del adulto, aumenta el riesgo de enfermedad cardiovascular y provoca problemas renales, abortos, insuficiencia respiratoria e incluso la muerte. No existe un nivel de exposición que sea inocuo, y se han observado efectos incluso a concentraciones muy bajas. El mercurio y sus compuestos causan daños graves e irreversibles al cerebro y el sistema nervioso del feto y el lactante. La principal fuente de exposición humana es la ingestión de pescado y marisco contaminado. Las personas pueden verse expuestas también por inhalación de vapor de mercurio, ya sea debido a su trabajo o porque viven cerca de una instalación/industria que libera mercurio.

²⁵ Resolución II/4, titulada "Nuevas cuestiones normativas".

41. En su 25º período de sesiones, celebrado en Nairobi (Kenya) del 16 al 20 de febrero de 2009, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) convino en elaborar un instrumento jurídicamente vinculantes sobre el mercurio, y pidió al PNUMA que convocara un comité intergubernamental de negociación con el mandato de preparar el instrumento²⁶. El Comité celebró su primer período de sesiones del 7 al 11 de junio de 2010 en Estocolmo (Suecia), con el objetivo de completar su labor para el 27º período de sesiones del Consejo de Administración, en 2013.

42. El Relator Especial acoge con satisfacción la decisión del Consejo de Administración del PNUMA. El nuevo instrumento debería tener por objeto aminorar gradualmente y finalmente eliminar la utilización de mercurio en la fabricación de productos, reduciendo las emisiones de mercurio a la atmósfera a partir de fuentes humanas y velando por que los desechos que contengan mercurio se eliminen de forma ambientalmente racional, de conformidad con el Convenio de Basilea. También debería ocuparse de la rehabilitación de los lugares contaminados que afectan a la salud pública y ambiental, y contener disposiciones específicas para sensibilizar a las personas y las comunidades afectadas sobre los riesgos que entraña la exposición al mercurio y las medidas que deben adoptarse para reducir al mínimo esos riesgos.

El plomo en la pintura

43. El plomo es un metal pesado tóxico que por muchos años se utilizó para fabricar productos destinados a ser empleados en los hogares o en sus alrededores, por ejemplo, en aditivos de la gasolina, baterías y material de fontanería. Se sabe que la intoxicación por plomo causa mermas del coeficiente intelectual, retrasos en el desarrollo físico, trastornos del comportamiento, falta de concentración y trastornos del aprendizaje en los niños, incluso a niveles de exposición sumamente bajos. En el adulto, el plomo está asociado con aumentos de la presión arterial, hipertensión y un mayor riesgo de enfermedad cardiovascular, así como con problemas reproductivos, anemia y reducción de la función renal. Las mujeres expuestas al plomo durante el embarazo presentan mayores tasas de aborto, muerte prenatal y partos prematuros.

44. La preocupación por los efectos nocivos del plomo en la capacidad intelectual y el comportamiento de los niños se ha traducido en una disminución generalizada de su uso. En particular, los esfuerzos internacionales por reducir progresivamente el consumo de gasolina con plomo han conducido a la eliminación del plomo de los combustibles en muchos países. En cambio, ha sido menor la acción internacional concertada para eliminar el plomo de las pinturas que lo contienen; éstas se fabrican aún en numerosos países en desarrollo y se emplean para pintar el interior y el exterior de viviendas o escuelas, así como juguetes, muebles, equipo para campos de juego y otros artículos que manejan los niños.

45. El plomo en la pintura representa una de las mayores fuentes de exposición al plomo. La inhalación de polvo doméstico es la vía de exposición más común, de niños y adultos por igual, al plomo contenido en la pintura. El plomo de las pinturas para exteriores puede descascarillarse y contaminar el aire y el suelo en torno a la casa, incluidas las zonas de juego de los niños. La ingestión de suelo o polvo contaminado, o de trocitos de pintura a base de plomo, al llevarse las manos a la boca es la fuente más común de exposición al plomo en los lactantes y los niños pequeños. Sin embargo, los alimentos y el agua contaminados también representan una vía de exposición importante. Además de la exposición al polvo contaminado con plomo, los adultos están expuestos al plomo utilizado en las pinturas durante la fabricación, la elaboración y la aplicación de estas. La renovación

²⁶ Véase la decisión 25/5, en A/64/25.

de viviendas y la eliminación de la pintura pueden ser importantes fuentes de exposición al plomo para los obreros y para los residentes. El lijado, la remoción con abrasivos y la quema, la soldadura o el calentamiento de superficies cubiertas con pintura a base de plomo suelen generar concentraciones muy peligrosas de plomo en el aire.

46. Un estudio reciente reveló que el 83,8% de las pinturas decorativas a base de aceite que se venden en la India contienen más de 600 partes por millón (ppm) de plomo (el porcentaje máximo admisible de plomo en las pinturas para usos residenciales y para los productos destinados a niños), y el 61,3% de las muestras contenían más de 5.000 ppm²⁷. Un estudio similar realizado en China indicó que el 50% de las muestras de pintura nueva contenía plomo en concentraciones iguales o superiores a 600 ppm²⁸. Aunque el problema es más grave en los países en desarrollo y las economías en transición, las pinturas a base de plomo sigue siendo una fuente importante de exposición a este metal y de intoxicación por él incluso en países que desde hace tiempo han eliminado su uso. Por ejemplo, en los Estados Unidos se estima que 38 millones de viviendas construidas antes de 1978, el año en que se promulgó la legislación que prohíbe el uso de pinturas a base de plomo, tienen pinturas que contienen plomo²⁹.

47. La Conferencia Internacional sobre Gestión de los Productos Químicos, en su segundo período de sesiones, decidió crear una asociación mundial para promover la eliminación gradual del uso de plomo en las pinturas³⁰. El Relator Especial hace suya esta importante decisión y alienta al nuevo titular del mandato a que colabore estrechamente con la Subdivisión de Productos Químicos del PNUMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que constituyen la secretaría conjunta de esta asociación mundial, para crear conciencia sobre los efectos nocivos que las pinturas a base de plomo pueden tener en el goce del derecho a la salud de las personas y comunidades afectadas por la exposición a este metal.

D. Directrices sobre los enfoques basados en los derechos humanos para una adecuada gestión y eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos

48. El Relator Especial tenía la intención de concluir su mandato elaborando un conjunto de directrices sobre los enfoques basados en los derechos humanos para la gestión y eliminación adecuadas de los productos y desechos tóxicos y peligrosos. El propósito de esas directrices sería ofrecer a los Estados y a la comunidad internacional un instrumento práctico para prevenir las violaciones de los derechos humanos relacionadas con los productos y desechos peligrosos. Las directrices deberían basarse en las normas y reglas internacionales de derechos humanos y ser compatibles con el derecho ambiental internacional. Deberían determinar los derechos y las libertades fundamentales que pueden verse negativamente afectados por el traslado y vertimiento de productos y desechos peligrosos, y las correspondientes responsabilidades de los Estados y otros agentes.

²⁷ Kumar, A., *A Brush with Toxics: An Investigation on Lead in Household Paints in India*, (Toxics Link, septiembre de 2007).

²⁸ Lin G. Z. et al., "Lead in housing paints: An exposure source still not taken seriously for children lead poisoning in China", *Environmental Research*, vol. 109, N° 1, enero de 2009, págs. 1 a 5.

²⁹ Jacobs D. E. et al., "The Prevalence of Lead-Based Paint Hazards in U.S. Housing", *Environmental Health Perspectives*, vol. 110, octubre de 2002.

³⁰ La resolución general II/4.

49. Durante el 12º período de sesiones del Consejo, el Relator Especial celebró varias reuniones bilaterales con delegaciones interesadas para estudiar la posibilidad de que se le confiriese un mandato específico a ese respecto. Aunque algunas delegaciones apoyaron expresamente la elaboración de tales directrices durante el diálogo interactivo, en la resolución 12/18 sólo se pidió que se organizara una mesa redonda sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos, con el fin de generar información que sirviera de base para la futura labor del Relator Especial³¹.

50. El Relator Especial aplaude la organización de esta mesa redonda y alienta al Consejo a que solicite al nuevo titular del mandato que elabore esas directrices con el fin de esclarecer el contenido de la obligación contraída por los Estados, en virtud de los tratados de derechos humanos existentes, de eliminar o reducir al mínimo los efectos nocivos para el disfrute de los derechos humanos causados por la inadecuada gestión y eliminación de los productos y desechos tóxicos y peligrosos.

IV. Examen de la labor del Relator Especial

A. Informes al Consejo de Derechos Humanos

51. En los anteriores informes anuales al Consejo, el Relator Especial presentó análisis en profundidad de determinadas cuestiones temáticas, seleccionadas utilizando criterios tales como la escala del fenómeno, sus efectos nocivos potenciales o reales en el goce de los derechos humanos y/o la falta de un marco jurídico adecuado para regularlas. En algunos casos, esos informes suscitaron polémica. Por ejemplo, varios Estados estuvieron en desacuerdo con el Relator Especial en su análisis de las deficiencias del Convenio de Hong Kong para el reciclaje de buques presentado en el informe del año anterior (A/HRC/12/26), mientras que otros Estados y organizaciones no gubernamentales (ONG) celebraron sus conclusiones y recomendaciones sobre cuestiones tales como la limpieza previa de los buques y la eliminación gradual del método de la "varada voluntaria".

52. Los informes temáticos contribuyen a aclarar los efectos nocivos para los derechos humanos de los productos o actividades peligrosos, que la mayoría de los expertos en derechos humanos desconocen, y ayudan a determinar las medidas que los Estados y otros agentes deberían adoptar para eliminar, o reducir al mínimo, las amenazas que estos productos y actividades plantean para el goce de los derechos humanos. Con todo, el Relator Especial cree que debería hacerse un mejor uso de las amplias investigaciones realizadas por el titular del mandato.

B. Misiones a los países

53. Durante los seis años de su mandato, el Relator Especial efectuó visitas a Ucrania, Tanzania, Côte d'Ivoire, los Países Bajos, Kirguistán y la India. El Relator Especial da las gracias a todos los gobiernos que respondieron positivamente a sus solicitudes de invitación. Al mismo tiempo, lamenta que varios países no hayan respondido a sus peticiones o le hayan denegado el acceso a sus territorios, a pesar de los repetidos llamamientos hechos por el Consejo, y anteriormente por la Comisión, para que se le cursara una invitación³². La falta de cooperación de los gobiernos en esta cuestión, que

³¹ Véase el párrafo 7 *supra*.

³² Véase, como ejemplo más reciente, la resolución 9/1, párr. 6, del Consejo de Derechos Humanos.

queda demostrada por el limitado número de visitas que pudo efectuar durante su mandato, socavó seriamente la capacidad del Relator Especial de desempeñar sus funciones.

54. El Relator Especial desea reiterar que las visitas *in situ* ofrecen una oportunidad sin par de reunir información de primera mano y entablar un diálogo constructivo y auténtico entre el gobierno respectivo, la sociedad civil y el Relator Especial sobre los avances logrados y las dificultades encontradas en la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con la adecuada gestión y eliminación de los productos y desechos peligrosos.

55. A diferencia de otros mecanismos de los procedimientos especiales, el mandato aún no ha elaborado un mecanismo oficial para el seguimiento de las visitas a los países. La falta de tal mecanismo se debe a una serie de factores, como los escasos recursos financieros y humanos de que dispone el titular del mandato y la dificultad de identificar al organismo u órgano gubernamental responsable de aplicar las recomendaciones formuladas. Sin embargo, el Relator Especial cree que sería conveniente establecer un mecanismo —que podría consistir en un informe de seguimiento— para evaluar en qué medida se han aplicado las recomendaciones.

C. Comunicaciones individuales

56. Al igual que la mayoría de los procedimientos especiales, el Relator Especial puede recibir y examinar comunicaciones en que se denuncian violaciones de los derechos humanos relacionadas con el traslado y vertimiento de productos y desechos peligrosos, e interceder ante los gobiernos en nombre de las presuntas víctimas. La intercesión puede relacionarse con situaciones en que ya se ha producido una violación de los derechos humanos, o con situaciones en que esa violación es un proceso continuo o tiene probabilidades de ocurrir.

57. En general, el procedimiento consiste en enviar al gobierno una carta en que se le invita a formular observaciones sobre las denuncias, se le piden aclaraciones, se le recuerdan sus obligaciones en virtud del derecho internacional y se le pide información, cuando sea el caso, sobre las medidas que estén adoptando las autoridades para poner remedio a la situación de que se trate. Los textos de las comunicaciones enviadas y de las respuestas recibidas son confidenciales hasta el momento en que se publican en el informe sobre las comunicaciones que el Relator Especial presenta anualmente al Consejo, junto con el informe anual.

58. En consonancia con la evolución reciente en la esfera de la responsabilidad de las empresas y la rendición de cuentas de las empresas transnacionales y otras entidades en lo que respecta a los derechos humanos, el Relator Especial ha, en algunos casos, entablado un diálogo directo con empresas privadas, por ejemplo del sector minero, para pedir información sobre violaciones de los derechos humanos presuntamente causadas por sus acciones u omisiones y sobre las medidas adoptadas para eliminar o mitigar los efectos adversos de sus actividades, incluidas las indemnizaciones otorgadas a las personas y las comunidades afectadas.

59. El Relator Especial concede gran importancia a la información que recibe directamente de las comunidades o personas presuntamente afectadas por el traslado y vertimiento de desechos y productos peligrosos, o de organizaciones fidedignas que actúen en su nombre. Aunque es difícil evaluar su impacto real, el mecanismo de las comunicaciones individuales representa un poderoso instrumento para fortalecer la protección de los derechos humanos de esas personas y comunidades. Este procedimiento constituye también un elemento esencial del valor añadido del mandato, puesto que los

tratados internacionales sobre el medio ambiente que se refieren a la gestión de los productos químicos o los desechos no prevén mecanismos de ese tipo.

60. El procedimiento de las comunicaciones presenta también algunas ventajas en comparación con los procedimientos judiciales y cuasi judiciales establecidos en relación con la normativa de los derechos humanos. En primer lugar, su utilización no exige el agotamiento previo de los recursos internos, como ocurre con las comunicaciones o denuncias individuales que se presentan ante los tribunales de derechos humanos o los órganos creados en virtud de tratados. En segundo lugar, las presuntas víctimas sólo necesitan aducir pruebas *prima facie* de que ha habido una violación de los derechos humanos, y no precisan la asistencia de un abogado en ninguna fase del procedimiento. En tercer lugar, la información sobre las supuestas violaciones de los derechos humanos puede proceder no sólo de la propia víctima, como en el caso de los procedimientos judiciales o cuasi judiciales arriba mencionados, sino también de ONG nacionales e internacionales que actúen en su nombre.

61. El seguimiento de las comunicaciones es esencial para asegurar la eficacia del procedimiento. El Relator Especial concede gran importancia a mantener un diálogo constructivo con los gobiernos interesados y con las fuentes de las comunicaciones sobre las novedades que se produzcan en la situación descrita en estas. Para que el procedimiento no se limite a un mero intercambio de correspondencia entre el Relator Especial y el gobierno, es particularmente importante que las fuentes de las comunicaciones proporcionen al titular del mandato información actualizada sobre los casos que hayan señalado a su atención. Ello eleva la calidad del diálogo, pues permite al Relator Especial dar seguimiento a las respuestas proporcionadas por los gobiernos y solicitar nuevas aclaraciones o informaciones.

62. El Relator Especial lamenta que no se hayan aprovechado plenamente las posibilidades que ofrece este procedimiento. Al mes de junio de 2010, el Relator Especial había enviado, ya sea de manera independiente o conjuntamente con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, un total de 15 cartas de denuncia y 12 llamamientos urgentes. El titular del mandato cree que el limitado número de comunicaciones enviadas obedece en parte a que muchas ONG que se ocupan de los derechos humanos y del medio ambiente no están familiarizadas con su mandato, y que hay que hacer mucho más para dar a conocer ese mandato, el procedimiento de las comunicaciones y las posibilidades que ofrece.

D. Colaboración con el sistema de las Naciones Unidas

63. El Relator Especial ha establecido sólidas relaciones de trabajo con las secretarías de los tratados pertinentes sobre el medio ambiente. Regularmente intercambia información y se reúne con las secretarías de las convenciones relativas a la gestión de los productos químicos y los desechos, así como con la secretaria del SAICM y de la Convención de Aarhus. El Relator Especial desea aprovechar esta oportunidad para agradecer a todas ellas el continuo apoyo prestado a su mandato.

64. Durante su mandato, el Relator Especial asistió, o envió declaraciones, a varios períodos de sesiones de órganos rectores de las convenciones sobre el medio ambiente, como las Reuniones de las Partes en la Convención de Aarhus y la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, así como a reuniones de comités u órganos técnicos establecidos por las Conferencias/Reuniones de las Partes de los tratados sobre el medio ambiente, por ejemplo el Grupo de Trabajo Mixto creado por la OMI, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el desguace de buques. También participó activamente en la elaboración y puesta en práctica del SAICM.

65. El Relator Especial considera que la colaboración con las secretarías de las convenciones sobre el medio ambiente y sus órganos políticos reviste importancia vital para el mandato. Ofrece una valiosa oportunidad de establecer sinergias con esas organizaciones, o de fortalecerlas, y de integrar en sus trabajos un enfoque basado en los derechos humanos, mediante la creación de conciencia sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos que pueden tener el traslado y el vertimiento de productos y desechos peligrosos.

66. El Relator Especial cree que es necesaria una colaboración más estrecha y coordinada entre su mandato, el PNUMA y los organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, como la OIT y la OMS. Esas organizaciones han desarrollado una competencia técnica importante en cuestiones que corresponden al ámbito del mandato, como la gestión de productos químicos y plaguicidas peligrosos, y el Relator Especial podría sacar gran provecho de un fortalecimiento de la colaboración. Ello facilitaría también la integración de los derechos humanos en la labor de esas organizaciones, y se traduciría en una mejor coordinación y respuesta a las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el traslado y vertimiento de productos y desechos peligrosos.

67. Del mismo modo, el titular del mandato opina que la colaboración con otros titulares de mandatos y órganos de tratados podría reforzarse. El Relator Especial ha enviado varios llamamientos urgentes y cartas de denuncia conjuntamente con otros titulares de mandatos, pero vería con buenos ojos una mayor coordinación con otros mecanismos de derechos humanos pertinentes, como el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una mayor cooperación daría lugar a un mejor seguimiento de las recomendaciones de esos mecanismos y a un mayor apoyo a los países en sus esfuerzos por examinar estas recomendaciones.

E. Colaboración con la sociedad civil

68. La sociedad civil es una de las fuentes de información más importantes sobre la situación objetiva reinante en un país en lo que respecta a la gestión y eliminación de los productos y desechos peligrosos. En casi todos los países visitados por el titular del mandato, las ONG hicieron una contribución esencial durante la misión oficial y antes y después de esta, tanto por la información proporcionada sobre los efectos en los derechos humanos de los productos y desechos tóxicos y peligrosos como por su facilitación del acceso a los sitios pertinentes. El Relator Especial desea aprovechar la oportunidad para expresar una vez más su profunda gratitud a todas las ONG que contribuyeron a la organización de sus visitas a los países.

69. No obstante, el Relator Especial cree que es posible fortalecer aún más la colaboración entre el mandato y las organizaciones de la sociedad civil. En particular, considera que un intercambio más regular de información con las ONG ambientales, especialmente las que se ocupan de la gestión de los productos químicos y los desechos, permitiría al Relator Especial estar mejor informado sobre las tendencias recientes y las novedades en la gestión y eliminación de los productos y desechos peligrosos. Como se señala en otra parte de este informe, el Relator Especial opina que las ONG no han aprovechado plenamente el procedimiento de las comunicaciones individuales para obtener reparación en los casos de violaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión de productos químicos y desechos.

V. Conclusiones y recomendaciones

70. En los seis años en que se ha desempeñado como titular del mandato, el Relator Especial ha sido testigo de cambios importantes en el traslado transfronterizo y la eliminación de los productos y desechos peligrosos. Aunque los países industrializados siguen sacando al extranjero y descargando ilegalmente en países en desarrollo desechos peligrosos producidos en sus territorios, y pese a la ausencia de información completa y fidedigna a ese respecto, parece ser que la mayor parte de los movimientos transfronterizos se producen hoy día dentro de una misma región, y por lo general entre países industrializados.

71. El propio Consejo de Derechos Humanos ha reconocido que el traslado y la eliminación de productos y desechos tóxicos y peligrosos se han convertido ya en problemas mundiales, que requieren soluciones mundiales. La resolución 9/1, en que se amplió el mandato del Relator Especial para incluir todas las formas de traslado y vertimiento de productos y desechos tóxicos y peligrosos, es la primera respuesta a estos cambios.

72. En vista de que las numerosas violaciones de derechos humanos que se relacionan con productos y desechos tóxicos y peligrosos se deben a la generación, gestión o utilización inadecuadas de esos productos y desechos, y no a su "traslado" o "eliminación", el Relator Especial recomienda que el Consejo de Derechos Humanos estudie la posibilidad de pedir al titular del mandato que vigile los efectos nocivos de los productos y desechos peligrosos durante todo el ciclo de vida, desde la producción hasta la eliminación. En ese caso, el nuevo título del mandato sería "Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos de la gestión y eliminación inadecuadas de los productos y desechos tóxicos y peligrosos". La expresión "gestión y eliminación inadecuadas" debe interpretarse en sentido amplio, de modo que comprenda todo el ciclo de vida de los productos y desechos peligrosos (desde la producción hasta la eliminación).

73. El Relator Especial tenía la intención de concluir su mandato elaborando un conjunto de directrices sobre los enfoques basados en los derechos humanos para una producción, gestión y eliminación adecuadas de los productos y desechos peligrosos. Examinó esta cuestión de manera oficiosa con varias delegaciones, algunas de las cuales expresaron su apoyo a la elaboración de esas directrices durante el diálogo interactivo. Sin embargo, en la resolución 12/18 del Consejo de Derechos Humanos sólo se pidió que se organizara una mesa redonda a fin de generar información que sirviera de base para la futura labor del Relator Especial.

74. Para aprovechar el impulso generado por este debate, el Relator Especial recomienda que el Consejo pida al nuevo titular del mandato que elabore esas directrices, antes de la renovación del mandato, prevista para septiembre de 2011. Las directrices deberían elaborarse en estrecha consulta con las partes interesadas, como los Estados, los órganos y mecanismos de derechos humanos pertinentes, los organismos especializados, programas y órganos de las Naciones Unidas, las secretarías de los tratados multilaterales sobre el medio ambiente y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como ONG y representantes del sector privado.

75. En el presente informe se señalan algunas cuestiones que, aunque no son nuevas, siguen requiriendo la atención del mandato en vista de su escala, de sus efectos nocivos potenciales o reales en los derechos humanos y/o de la falta de un marco jurídico adecuado.

76. En lo que respecta a los efectos en los derechos humanos del desguace de buques, el Relator Especial desea reiterar la recomendación dirigida a los Estados y demás interesados de que se estudie la posibilidad de adoptar y aplicar medidas voluntarias para hacer frente a los efectos negativos del desguace de buques que no estén comprendidos en el Convenio de Hong Kong para el reciclaje de buques (véase A/HRC/12/26, párrs. 64 y 65). También alienta al nuevo titular del mandato a que presente a la secretaría del Convenio de Basilea su evaluación preliminar sobre la cuestión de si el Convenio de la OMI establece un nivel de control y aplicación equivalente al del Convenio de Basilea, y a que considere la posibilidad de asistir al décimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes a fin de dar a conocer a las Partes en el Convenio de Basilea las opiniones del mandato con respecto a las deficiencias del Convenio de Hong Kong.

77. En vista de las lagunas y ambigüedades existente en el marco jurídico internacional en vigor para la producción, gestión y eliminación adecuadas de los desechos electrónicos, y teniendo en cuenta el importante aumento del volumen de desechos electrónicos generado en el mundo, el Relator Especial alienta al nuevo titular del mandato a que siga estudiando este fenómeno, con miras a formular recomendaciones apropiadas al Consejo de Derechos Humanos sobre las medidas adecuadas para controlar el traslado de productos eléctricos y electrónicos obsoletos o estropeados a países que no poseen la capacidad para eliminarlos de forma inocua para el medio ambiente.

78. En lo que respecta a los productos químicos y plaguicidas peligrosos, el Relator Especial alienta al nuevo titular del mandato a que siga participando en los esfuerzos internacionales para lograr una gestión adecuada de los productos químicos en todas las fases del ciclo de vida. Más concretamente, recomienda que el nuevo Relator Especial continúe trabajando en estrecha colaboración con la secretaría del SAICM y las secretarías de los Convenios de Estocolmo y de Rotterdam para abogar por la inclusión de un enfoque basado en los derechos humanos en toda iniciativa destinada a promover la inocuidad de los productos químicos.

79. En el presente informe se señalan también a la atención del Consejo de Derechos Humanos dos cuestiones nuevas que, a juicio del Relator Especial, deberían estudiarse desde la perspectiva de los derechos humanos.

80. El Relator Especial celebra la iniciativa adoptada por el Consejo de Administración del PNUMA de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre el mercurio, y hace un llamamiento a los Estados para que apoyen la aprobación de ese instrumento. También alienta al nuevo titular del mandato a que considere la posibilidad de participar en el proceso de negociación, a fin de velar por que en el nuevo instrumento se incluya un enfoque basado en los derechos humanos de la gestión adecuada del mercurio en todas las fases de su ciclo de vida.

81. El Relator Especial pide a todos los Estados, a los organismos especializados, programas y órganos de las Naciones Unidas, a las secretarías de los tratados multilaterales sobre el medio ambiente, a las ONG y a los representantes del sector privado que adopten todas las medidas necesarias para eliminar gradualmente la utilización de plomo en todas las pinturas. Esas medidas comprenderían la aprobación de marcos jurídicos nacionales que prohíban el empleo de plomo en las pinturas para viviendas; la elaboración de programas de prevención para reducir la exposición; la asignación de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros para estimar la prevalencia del plomo en las pinturas utilizadas a nivel nacional y sus efectos nocivos en la salud de las comunidades afectadas; y la organización de campañas de sensibilización sobre la toxicidad de las pinturas a base de plomo. El Relator Especial alienta también al nuevo titular del mandato a que ayude al Consejo a aclarar los

efectos nocivos que el plomo presente en las pinturas puede tener en el goce de los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas.

82. En el presente informe se han examinado los métodos de trabajo actuales del titular del mandato a fin de evaluar en qué medida la estructura del mandato permite adecuadamente al Relator Especial desempeñar las funciones que se describen en la resolución 9/1.

83. El Relator Especial opina que sería útil seguir dedicando los informes anuales a un análisis en profundidad de algunas cuestiones temáticas, seleccionadas aplicando los criterios señalados en su informe preliminar a la Comisión (E/CN.4/2005/45). Sin embargo, desea alentar a los órganos de tratados de derechos humanos, en particular al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a que hagan un mejor uso de las extensas investigaciones efectuadas por el titular del mandato, por ejemplo durante el diálogo interactivo con los Estados partes.

84. Con respecto a las visitas a los países, el Relator Especial lamenta que, aunque algunos Estados han colaborado seriamente con el mandato, otros hayan manifestado menos interés, como lo demuestra el limitado número de visitas que pudo realizar durante su mandato. Por consiguiente, recomienda al Consejo que reitere su llamamiento a los Estados para que faciliten la labor del titular del mandato cursándole invitaciones a visitar sus países.

85. El Relator Especial recomienda asimismo que el nuevo titular del mandato estudie la posibilidad de establecer un mecanismo oficial de seguimiento de las visitas a los países. Solicita que los órganos de tratados y el Consejo de Derechos Humanos presten más atención durante el Examen Periódico Universal a las recomendaciones formuladas por el Relator Especial en los informes sobre las misiones, y alienta a las ONG a que proporcionen información sobre las medidas adoptadas por los Estados para aplicar esas recomendaciones.

86. Tal como ha ocurrido con el seguimiento de los informes sobre las misiones, el Relator Especial observa que el Consejo de Derechos Humanos y los órganos de tratados han prestado escasa atención a la información generada por el procedimiento de las comunicaciones. El Relator Especial cree que el examen de la situación de un país durante el Examen Periódico Universal, o en relación con el diálogo interactivo con los órganos de tratados, ofrecería una valiosa oportunidad de seguir de cerca la eficacia de las medidas adoptadas por el país para eliminar las violaciones de los derechos humanos denunciadas a través del procedimiento de las comunicaciones.

87. El Relator Especial considera que la colaboración con el PNUMA, los organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas y las secretarías de las convenciones sobre el medio ambiente es de importancia vital para el mandato. Por consiguiente, alienta al nuevo titular del mandato a que prosiga la cooperación entablada con las secretarías de las convenciones sobre el medio ambiente, en particular con la secretaría del Convenio de Basilea, y a que busque la forma de establecer una colaboración más estrecha y coordinada con el PNUMA, la OIT y la OMS.

88. El Consejo de Derechos Humanos debería estudiar la posibilidad de transmitir los informes temáticos del Relator Especial al Consejo de Administración del PNUMA, y pedir a este que curse una invitación al Relator Especial para que se dirija a él en sus períodos de sesiones anuales.

89. Por último, el Relator Especial cree que es posible reforzar aún más la colaboración entre el mandato y las ONG. Es consciente de que el mandato se ocupa de cuestiones poco conocidas con las que pueden no estar plenamente familiarizadas ni las ONG que se ocupan de los derechos humanos ni sus contrapartes que abordan las cuestiones ambientales. A fin de reforzar los vínculos entre el mandato y las ONG nacionales e internacionales que trabajan en la esfera de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la gestión de los productos químicos o desechos, el nuevo Relator Especial debería determinar, en consulta con el ACNUDH, las formas y estrategias para dar a conocer a las organizaciones de la sociedad civil el mandato en general y, más concretamente, el procedimiento de las comunicaciones individuales.
