



Asamblea General

Distr. general
20 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

De conformidad con la resolución 27/23 del Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial ha elaborado directrices relativas a buenas prácticas sobre las obligaciones respecto de los derechos humanos relacionadas con la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos. Las directrices tienen por objeto ayudar a los Estados, las empresas, la sociedad civil, los sindicatos y otros agentes clave a determinar y abordar los problemas fundamentales que dan lugar a abusos contra los derechos humanos debidos a las sustancias tóxicas. Las directrices no pretenden ser una recopilación exhaustiva de las prácticas de agentes estatales y no estatales, habida cuenta del dinamismo de los enfoques de la cuestión y las limitaciones de espacio del informe.



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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Deberes de los Estados	3
A. Respetar, proteger y hacer efectivos los derechos	3
B. Proteger a los más vulnerables.....	7
C. Adoptar enfoques fundamentales.....	12
D. Promulgar y hacer cumplir legislación	13
E. Crear instituciones eficaces	16
F. Facilitar la reivindicación y defensa de sus derechos por las personas.....	17
III. Responsabilidades de las empresas	18
A. Identificar y evaluar los efectos	18
B. Prevenir y mitigar los efectos	18
C. Rendir cuentas de los esfuerzos para abordar los efectos en los derechos humanos.....	19
D. Sectores fundamentales.....	19
IV. Acceso a la justicia y a reparación	21
A. Recurso efectivo	21
B. Obstáculos a la reparación	22
V. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. El informe sobre buenas prácticas en relación con las obligaciones de derechos humanos relacionadas con la gestión y la eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos (en lo sucesivo también se utiliza el término “sustancias tóxicas”¹ para referirse a estos desechos y sustancias) es una solicitud de larga data del Consejo de Derechos Humanos.
2. El Relator Especial desea señalar que, debido a las novedades jurídicas, los cambios políticos y los avances en los conocimientos científicos, las prácticas en el contexto de las sustancias tóxicas evolucionan constantemente. Por consiguiente, el presente informe no pretende ser una recopilación exhaustiva de buenas prácticas. Por el contrario, el Relator Especial presenta directrices que pueden informar las buenas prácticas de los Estados y las empresas en relación con las sustancias tóxicas. El informe se basa en una serie de consultas con expertos celebradas en 2015 y 2016 por el Relator Especial, quien también envió un cuestionario a los Estados y a entidades no estatales, como empresas y representantes de la sociedad civil, que sigue estando disponible en línea en español, francés e inglés². El Relator Especial agradece las respuestas recibidas (30 en total).
3. Debido a las limitaciones de espacio y el volumen de las aportaciones recibidas, en el presente informe el Relator Especial no hace referencia a ninguna de estas en particular. Sigue alentando a los Estados y a todos los demás interesados pertinentes a que presenten sus respuestas al cuestionario. Estas se aceptarán de forma continuada y se incluirán en un repositorio en línea para facilitar el intercambio de conocimientos y de experiencias.

II. Deberes de los Estados

A. Respetar, proteger y hacer efectivos los derechos

4. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos reconocidos que se ven afectados por la producción, el uso, la liberación, el almacenamiento y la eliminación de las sustancias y los desechos peligrosos. Por lo tanto, los Estados deben:
 - a) Abstenerse de toda injerencia injustificable en el disfrute de los derechos afectados por las sustancias tóxicas;
 - b) Proteger contra los abusos cometidos por agentes no estatales, en particular las empresas, lo que exige que los Estados promulguen y hagan cumplir las leyes y políticas sobre las sustancias tóxicas;
 - c) Reconocer suficientemente en las leyes y políticas los efectos que tienen las sustancias tóxicas en los derechos humanos, y adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas, en particular mediante asignaciones presupuestarias.

¹ Al igual que en los informes anteriores del Relator Especial y de sus predecesores, las sustancias y los desechos peligrosos no están estrictamente definidos; incluyen, entre otras cosas, productos químicos industriales y plaguicidas tóxicos, la polución, la contaminación, las sustancias explosivas y radiactivas, determinados aditivos alimentarios y diversos tipos de desechos. Para facilitar la consulta, el Relator Especial se refiere a las sustancias y los desechos peligrosos como “sustancias tóxicas”, aunque en el sentido que se le da en el informe el término incluye también a las sustancias y los desechos no tóxicos aunque peligrosos.

² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Environmentallysoundmanagement_disposal.aspx.

5. Además, los Estados deben reconocer sus obligaciones extraterritoriales de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. En el cumplimiento de sus obligaciones, los Estados deben evitar la discriminación y garantizar la igualdad sustantiva³.

6. Numerosos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se ven afectados por las sustancias tóxicas. Esos derechos están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles. Por ello, en el presente informe el Relator Especial no se refiere a todos los derechos que están en juego. Por ejemplo, si bien los derechos a la alimentación, al agua y a una vivienda adecuada no se analizan específicamente, deberían tenerse en cuenta, según proceda, en el contexto de todas las consideraciones examinadas en el presente informe.

Derecho a la vida

7. Los Estados deben prevenir la privación arbitraria de la vida como resultado de las sustancias tóxicas. En consonancia con el concepto de “derecho inherente a la vida”, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger este derecho⁴, incluidas medidas eficaces para evitar la aparición de riesgos que pongan en peligro las vidas de los seres humanos y ofrecer protección contra dichos riesgos⁵. Los Estados deben tomar todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias⁶.

8. Se estima que la contaminación es una de las principales causas de muerte y enfermedad en todo el mundo⁷. La exposición a la contaminación y sustancias químicas tóxicas contribuye de manera notable a la mortalidad infantil y a una menor esperanza de vida. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que, en 2012, la muerte de 12,6 millones de personas (casi uno de cada cuatro fallecimientos) se debió a un entorno insalubre, incluida la exposición a sustancias tóxicas o peligrosas⁸. De esas muertes, 8,2 millones se debieron a enfermedades no transmisibles vinculadas con la exposición a sustancias tóxicas. Sin embargo, debido a las deficiencias en la información, la cifra es una subestimación; solo se contabilizan los efectos adversos de algunas pocas sustancias, en un universo de miles de sustancias peligrosas liberadas por las actividades humanas.

Derecho a la salud

9. Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental⁹ y, por lo tanto, a la protección contra las sustancias químicas tóxicas, la polución y la contaminación. Los Estados, por su obligación de proteger el derecho a la salud, deben prevenir y reducir la exposición de la población a las sustancias y los desechos peligrosos que tienen efectos directos o indirectos en la salud humana¹⁰. Los Estados deben fortalecer las normas de protección “lo más expedita y eficazmente posible”¹¹ para proteger el derecho a la salud.

³ Modificación de un marco propuesto por la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento (A/HRC/27/55).

⁴ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6 (1982) sobre el derecho a la vida, párr. 5.

⁵ Véase E/CN.4/Sub.2/1994/9 y Corr.1, párr. 175.

⁶ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6, párr. 5. Si bien el Comité señala que “sería oportuno” que los Estados adopten todas las medidas posibles, actualmente hay pruebas mucho más fuertes en el sentido de que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos.

⁷ Véase www.commissiononpollution.org/about.

⁸ Véase <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/es/>.

⁹ Véanse Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25 1); Constitución de la Organización Mundial de la Salud; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12; y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 24 (véase también el art. 17).

¹⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 15.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes.

10. El derecho a la salud, así como la correspondiente obligación de los Estados de proteger contra la exposición a sustancias tóxicas, está indisolublemente ligado a los derechos a alimentos aptos para el consumo, al agua potable y a una vivienda adecuada. Con este fin, de conformidad con el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo al derecho del niño al disfrute del derecho a la salud, los Estados están explícitamente obligados a garantizar el suministro de alimentos nutritivos adecuados y de agua potable, teniendo en cuenta los peligros y los riesgos de la polución y la contaminación.

11. La exposición a la contaminación tóxica por el aire, el agua y los alimentos contribuye a una crisis permanente y creciente de salud pública mundial en relación con enfermedades no transmisibles. Las tasas de cáncer, enfermedades respiratorias crónicas, accidentes cerebrovasculares, cardiopatías y otras enfermedades no transmisibles han aumentado drásticamente en los últimos decenios. Además, la exposición a sustancias tóxicas está vinculada a defectos congénitos y diversos efectos en la salud mental, como un menor nivel de inteligencia. El aumento de las tasas de morbilidad y de discapacidad apunta claramente a contribuciones ambientales¹². Se ha demostrado que la reducción de la exposición conduce a una mejora de los resultados en materia de salud¹³.

Derecho a la integridad física y mental

12. A fin de garantizar el respeto del derecho a la integridad física y mental, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a todas las personas de la exposición a sustancias peligrosas. Este derecho engloba el derecho de todo ser humano, incluidos los niños, a la autonomía y la libre determinación sobre su propio cuerpo; una invasión no consentida a la integridad física o mental de la persona puede considerarse una vulneración de los derechos humanos.

13. Este derecho está bien establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos todos los instrumentos regionales al respecto¹⁴, aunque no está suficientemente reconocido en el contexto de las sustancias tóxicas. Por ejemplo, los Estados deben proteger a los niños contra cualquier forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente¹⁵. La exposición a sustancias peligrosas puede ser un acto violento. De conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), los Estados están obligados a proteger contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁶.

14. Si bien el derecho a la integridad física y mental tradicionalmente se ha planteado en relación con el encarcelamiento, el interrogatorio y la experimentación médica, este derecho se ve afectado por la exposición de las personas a sustancias tóxicas. Aunque los casos de intoxicación aguda y las altas tasas de intoxicación representan una violación incuestionable del derecho a la integridad física, este derecho también se extiende a la exposición crónica de bajo nivel a sustancias tóxicas¹⁷. En la actualidad, los niños nacen “precontaminados” por decenas, si no centenas, de sustancias químicas tóxicas¹⁸. Todos los días, todas las personas están crónicamente expuestas sin su consentimiento a múltiples sustancias peligrosas en los alimentos, el agua y el aire. En algunas zonas, en general las comunidades de ingresos bajos, las tasas de exposición son extremas.

¹² Véase, por ejemplo, www.epa.gov/ace.

¹³ Véase, por ejemplo, A/HRC/33/41, párr. 66 (en que se cita a S. D. Grosse y otros).

¹⁴ Véanse, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 5 1); la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 3; y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 4.

¹⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 19. Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 4 (2003) relativa a la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención, párr. 8.

¹⁶ Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 20 (1992) sobre la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, párrs. 2 y 5.

¹⁷ Véase A/HRC/33/41, párr. 34.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 5.

Derecho a la no discriminación

15. Los Estados nunca deben discriminar por motivos de ingresos, edad, raza, color, etnia, género, religión, origen, discapacidad u otra condición. La igualdad y la no discriminación son fundamentales para el derecho de los derechos humanos¹⁹. Todos los seres humanos son iguales y, por ello y la dignidad intrínseca de todas las personas, deben tener igual protección contra las sustancias tóxicas.

16. Los efectos adversos de las sustancias tóxicas en los pobres, los jóvenes, las personas de edad, las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables son desiguales, y los distintos géneros se ven afectados de maneras diferentes (véase la sección II.B). Además del doble rasero en los criterios de protección dentro de los países, también hay una doble moral respecto de la protección entre los países, en particular entre los países en desarrollo y los países industrializados, que a menudo es aprovechada por las empresas en las cadenas mundiales de suministro y de valor. La transferencia de los procesos de producción y eliminación de sustancias tóxicas a los marginados o los menos afortunados es motivo de grave preocupación.

Derecho a la rendición de cuentas, la justicia y la reparación

17. La rendición de cuentas es un principio fundamental de los derechos humanos. Los Estados y otros garantes de derechos deben responder a los titulares de derechos respecto de la observancia de los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas. En este sentido, los garantes de derechos deben cumplir las normas y los principios jurídicos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Cada titular de derechos está facultado para iniciar procedimientos de reparación adecuada ante un tribunal competente u otro agente facultado de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos por la ley. Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y proporcionar recursos efectivos y resarcimiento a las víctimas de las vulneraciones resultantes de la exposición a productos químicos peligrosos²⁰.

18. La mayoría de las víctimas de sustancias tóxicas no tienen acceso a la justicia ni a nada que se parezca a un recurso efectivo, y la mayoría de los responsables de violaciones relacionadas con las sustancias tóxicas no rinde cuentas. La carga de demostrar la causa de su enfermedad, la falta de información, los costos insuperables de la reparación judicial, las estructuras empresariales, las cadenas de suministro mundiales y descentralizadas, y otros factores obstaculizan el camino hacia la justicia y la reparación para la mayoría de las víctimas (véase la sección IV).

Derecho a la información

19. A fin de proteger los derechos humanos afectados por las sustancias peligrosas, los Estados tienen el deber de generar, recopilar, evaluar y actualizar la información; de comunicar efectivamente esa información, particularmente a quienes corren un riesgo desproporcionado de sufrir efectos adversos; de velar por que las pretensiones de confidencialidad sean legítimas; y de participar en actividades de cooperación internacional para asegurar que los gobiernos extranjeros cuenten con la información necesaria para proteger los derechos de la población de su territorio²¹.

20. El disfrute del derecho a la información es fundamental en el contexto de las sustancias tóxicas. La información sobre las sustancias tóxicas es esencial para prevenir los efectos negativos, asegurar el ejercicio de la libertad de expresión y permitir a las personas y las comunidades que participen en los procesos decisorios y soliciten y obtengan reparación. La información sobre las sustancias químicas tóxicas relativa a la salud y la seguridad nunca debe ser confidencial²². La información debe estar disponible y ser

¹⁹ Véase, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2.

²⁰ Véase E/CN.4/2006/42, párr. 45.

²¹ Véase A/HRC/30/40, párr. 99.

²² Véase el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y la Declaración de Dubái sobre la Gestión Internacional de Productos Químicos.

accesible, funcional y coherente con el principio de no discriminación para que se respeten, protejan, disfruten y hagan efectivos los derechos humanos²³. A pesar de las notables mejoras en muchos países en los últimos decenios, el derecho a la información sigue aplicándose de manera insuficiente en la esfera de las sustancias y los desechos peligrosos, en particular con respecto a la protección de los más vulnerables contra los efectos adversos de la exposición a los productos de consumo, en el trabajo o por conducto de los alimentos, el agua, el aire u otras fuentes²⁴.

Derecho a la participación

21. Los Estados tienen la obligación de hacer efectivo el derecho a una participación significativa²⁵. Los gobiernos deben facilitar el derecho a la participación en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en lo que respecta las sustancias tóxicas²⁶.

22. Todo ciudadano tiene el derecho y debería tener la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, entre otras cosas en relación con las sustancias tóxicas, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. La importancia fundamental de la participación pública en la gestión de las sustancias tóxicas también se reconoce en los acuerdos ambientales internacionales²⁷.

23. Aunque algunos Estados han adoptado medidas para aumentar la participación pública en la adopción de decisiones sobre las cuestiones relativas a las sustancias tóxicas, los niveles de agitación social impulsada por las preocupaciones acerca de la contaminación del aire, el agua y los alimentos y de los productos de consumo tóxicos indican que se requieren nuevas mejoras en muchos Estados. Las comunidades afectadas se han quejado de que sus opiniones no se tenían en cuenta, en particular, que la información, en particular sobre los efectos en la salud, no está disponible o es inexacta o demasiado técnica, y que los procesos no son razonablemente accesibles.

B. Proteger a los más vulnerables

24. Un enfoque basado en los derechos humanos de las sustancias y los desechos peligrosos, incluidos los contaminantes, los productos químicos industriales tóxicos y los plaguicidas, requiere una especial atención a la protección de las personas más vulnerables o en situación de riesgo: los niños, los pobres, los trabajadores, las personas con discapacidad, las personas de edad, los pueblos indígenas, los migrantes y las minorías, siempre teniendo en cuenta los riesgos específicos en función del género. La elaboración de leyes y políticas para proteger a los que corren mayor riesgo ha demostrado tener efectos en cadena sobre la comunidad en general. Los Estados deben velar por que las leyes, las políticas y las instituciones que tienen por objeto evaluar y mitigar las posibles consecuencias de las sustancias tóxicas se basen en las necesidades de los más vulnerables.

Comunidades de bajos ingresos

25. En todo el mundo, los pobres son los más afectados por la inacción en materia de contaminación tóxica y otras amenazas provenientes de las sustancias tóxicas. En todos los países la polución mata de manera desproporcionada a los pobres, y más del 90% de la carga de morbilidad por contaminación recae en los residentes de países de ingresos bajos y

²³ Véase A/HRC/30/40.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que ha ampliado considerablemente el significado de participación, destaca en su artículo 2 3) que la participación debe ser activa, libre y significativa.

²⁶ A/HRC/7/21.

²⁷ Véanse, por ejemplo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 10; 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; y Declaración de Dubái sobre la Gestión Internacional de Productos Químicos.

medianos²⁸. Esto se debe en gran parte a la transferencia internacional de las industrias contaminantes por medio de las cadenas de suministro globalizadas, desde la manufactura de productos químicos y acero y la extracción de petróleo, gas, metales y minerales hasta el aumento exponencial del uso de plaguicidas y el “reciclaje”, la incineración y la eliminación de desechos, como productos electrónicos, plásticos, baterías y buques que han llegado al final de su vida útil²⁹.

26. Cada vez hay más pruebas de que en los países de cualquier nivel de ingresos las industrias contaminantes están ubicadas desproporcionadamente en comunidades pobres. Las personas que viven en la pobreza tienen mayores probabilidades de vivir cerca de contaminación tóxica y fuentes de polución y de consumir productos tóxicos. Las comunidades más pobres también tienen menores probabilidades de defender con éxito sus derechos ante las empresas, pues hacen frente a falta de información, asimetrías de poder, dificultades para obtener representación jurídica y variables que complican la búsqueda de correlaciones entre la exposición y los efectos. La malnutrición en las comunidades de ingresos bajos también puede exacerbar los efectos en la salud de la exposición a sustancias peligrosas. Muchos de los grupos descritos a continuación se encuentran en comunidades de bajos ingresos, lo que eleva el riesgo que corren.

27. En el plano internacional, los países de ingresos bajos y medianos corren un gran riesgo debido a la transferencia de industrias contaminantes y productos tóxicos de los países más ricos. Entre los numerosos factores que han llevado a esta situación figuran las deficiencias en las normas mundiales y la fuerte presión ejercida por intereses privados. Las empresas con cadenas de valor mundiales de suministro y de valor siguen estando involucrados en abusos contra los derechos humanos relacionados con las sustancias tóxicas en países de ingresos bajos y medianos.

Niños

28. La OMS calcula que 1,7 millones de niños menores de 5 años mueren cada año como consecuencia de la exposición a sustancias tóxicas y de otros aspectos de un entorno insalubre³⁰. Los niños de todo el mundo, de todos los orígenes e ingresos, están expuestos a decenas, si no centenares, de sustancias tóxicas durante los períodos críticos del desarrollo, incluso en el útero y por medio de la leche materna. Los niños de comunidades de bajos ingresos y minoritarias están expuestos a niveles considerablemente superiores. En la actualidad, los pediatras se refieren a los efectos de las sustancias químicas tóxicas y la contaminación en los niños como una “pandemia silenciosa”³¹.

29. El momento de la exposición es un factor decisivo para determinar si la exposición a sustancias químicas tóxicas puede dar lugar a efectos negativos en el derecho a la vida o la salud. Los niños no son pequeños adultos. Tienen mucha mayor sensibilidad que los adultos tanto en el nivel alto de exposición como en el bajo. En general, los niños también tienen mayores niveles de exposición a sustancias químicas tóxicas en su entorno que los adultos. Los efectos adversos en la salud pueden ser irreversibles e incluso pueden transmitirse de una generación a la siguiente³². Las evaluaciones del riesgo y las medidas de mitigación subsiguientes por los reguladores deben tener debidamente en cuenta el elevado riesgo de efectos adversos en los niños expuestos a sustancias peligrosas.

30. La incidencia del cáncer en la infancia ha aumentado durante períodos de rápido incremento del uso de productos químicos industriales; este incremento de la incidencia no puede explicarse únicamente por la genética ni por la elección de determinados estilos de vida³³. Además, la incidencia de cáncer de testículos, de mama y otros tipos que pueden haber sido provocados por la exposición a sustancias tóxicas en la infancia también ha

²⁸ Véase www.commissiononpollution.org/about.

²⁹ Véase, por ejemplo, Qiang Zhang y otros, “Transboundary health impacts of transported global air pollution and international trade”, *Nature*, vol. 543 (marzo de 2017). Puede consultarse en www.nature.com/nature/journal/v543/n7647/full/nature21712.html.

³⁰ Véase <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/pollution-child-death/es/>.

³¹ Véase A/HRC/33/41, párr. 4 (en que se cita a Philippe Grandjean y Philip J. Landrigan).

³² *Ibid.*, párr. 2.

³³ *Ibid.* párr. 9 (en que se cita al National Cancer Institute de los Estados Unidos de América).

aumentado en los últimos decenios. Todos los años solo a causa del plomo se produce la discapacidad intelectual irreversible de 600.000 niños³⁴. Además del plomo, se cree que hay un número incalculable de sustancias neurotóxicas que dañan la inteligencia y contribuyen a anomalías del desarrollo y trastornos del comportamiento. La diabetes tipo 2, que anteriormente se observaba únicamente en adultos, está apareciendo cada vez más frecuentemente en niños; se consideran que los productos químicos relacionados con la obesidad son un factor contribuyente³⁵. Se prevé que la diabetes será la séptima causa principal de muerte de niños en 2030³⁶. El asma es una de las enfermedades crónicas más comunes entre los niños y su prevalencia aumenta en promedio un 50% por decenio³⁷.

31. Los Estados deben prevenir la exposición de los niños a sustancias tóxicas y la contaminación³⁸. Esta obligación dimana naturalmente del derecho del niño a la integridad física y del hecho de que esta exposición hace que sea casi imposible hacer efectivo el derecho de todos los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud, a la supervivencia y al máximo desarrollo posible, habida cuenta de su extrema sensibilidad a la exposición prenatal y posnatal. El interés superior del niño debería guiar la interpretación y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este interés está mejor atendido mediante la prevención de la exposición. Los niños tienen derecho a exigir que el Estado tome en cuenta su interés superior en todas las medidas relativas a las sustancias tóxicas. La incapacidad para garantizar que las opiniones del niño sean escuchadas antes de la exposición a sustancias peligrosas y la imposibilidad de proveer un recurso realmente efectivo después de la exposición refuerza la obligación de los Estados de prevenir la exposición.

Trabajadores

32. En 2013, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que cerca de 2 millones de trabajadores al año, entre 3 y 4 trabajadores por minuto, mueren prematuramente a causa de enfermedades profesionales relacionadas con sustancias químicas tóxicas³⁹.

33. En la mayoría de los países la legislación permite que los trabajadores estén expuestos a niveles de sustancias químicas tóxicas cientos de veces superiores a la exposición permitida entre el público en general y a menudo no tiene en cuenta la exposición en el mundo real ni la sensibilidad a las cuestiones de género o de otro tipo. A menudo los trabajadores no pueden ejercer su derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva, que es necesario para asegurar un lugar de trabajo sano.

34. Los trabajadores tienen el derecho a salir de condiciones que consideren inseguras y el derecho a la información sobre la salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, la información necesaria sobre las precauciones de seguridad o los riesgos para la salud vinculados con sustancias químicas tóxicas a menudo no está disponible o es inaccesible para los trabajadores. La información podría estar en un idioma extranjero y las imágenes de las etiquetas podrían ser indescifrables o ser demasiado pequeñas para ser legibles. Los Estados siguen permitiendo la utilización de productos químicos industriales y plaguicidas sobre la base de la presunción de que se utilizará equipo de protección personal y que este se usará de la manera prevista. Sin embargo, a menudo los trabajadores no tienen acceso a equipo de protección necesario de calidad razonable y las condiciones en que se espera que utilicen el equipo muchas veces carecen totalmente de viabilidad; por lo tanto, las evaluaciones del riesgo son inexactas. Los trabajadores están expuestos a sustancias cuyos efectos en la salud no se han estudiado suficientemente. Los efectos adversos en la salud de la exposición crónica a sustancias químicas tóxicas en el trabajo podrían no manifestarse como enfermedad durante varios años. Debido a estos y otros factores, solo un pequeño

³⁴ *Ibid.* párr. 9 (en que se cita a la OMS).

³⁵ Véase www.psr.org/assets/pdfs/obesity-chemical-causes.pdf y <http://content.healthaffairs.org/content/30/5/842.full>.

³⁶ OMS, "Diabetes", nota descriptiva núm. 312 (2016).

³⁷ OMS, "Bronchial asthma", fact sheet núm. 206 (2015).

³⁸ A/HRC/33/41.

³⁹ OIT, *La prevención de las enfermedades profesionales* (2013).

porcentaje de los trabajadores tienen acceso a un recurso efectivo en caso de violación de sus derechos.

35. Los niños trabajadores, las trabajadoras, los trabajadores migrantes y los residentes de comunidades de bajos ingresos son mucho más vulnerables a los efectos tóxicos debido a su sensibilidad singular, los efectos acumulativos o la protección desigual en la legislación. El trabajo de niños con sustancias peligrosas o que están expuestos a cualquier nivel de estas es una de las peores formas de trabajo infantil. Varios estudios de la OMS muestran que los niños que trabajan con sustancias peligrosas tienen, en promedio, vidas más breves. Los niños también corren el riesgo de la transmisión de la exposición en el trabajo de sus padres, en particular de sus madres mientras se encuentran en el útero o a través de la leche materna.

36. Los Estados deben garantizar que los trabajadores puedan disfrutar del derecho a condiciones de trabajo seguras y saludables⁴⁰. Los Estados deben proteger el derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo justas, decentes y satisfactorias previniendo la exposición ocupacional a sustancias químicas tóxicas, un derecho que es indivisible del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y del derecho a la integridad física⁴¹. Los Estados deben velar por que los trabajadores tengan acceso a la información y a un recurso efectivo en caso de violaciones; también deben velar por que los trabajadores migrantes gocen de los mismos derechos que los nacionales del Estado de empleo en lo que se refiere a la protección contra la exposición a sustancias tóxicas⁴².

Género

37. Las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, como las diferencias fisiológicas y hormonales, crean una susceptibilidad diferente a los efectos de la exposición a sustancias químicas tóxicas⁴³. Por ejemplo, la probabilidad de que las mujeres tengan un nivel más alto de contaminantes ambientales en sus tejidos es mayor que la de los hombres. Durante el embarazo, la lactancia y la menopausia los cuerpos de las mujeres experimentan cambios que pueden aumentar su predisposición a los efectos en la salud de la exposición a sustancias tóxicas. Además, debido a las diferencias en los papeles sociales, como laborales y familiares, las mujeres y los hombres están expuestos de manera diferente a sustancias químicas tóxicas, entre otras cosas, en función de las sustancias y el grado de exposición.

38. Los estudios demuestran que la exposición de las mujeres a plaguicidas puede provocar abortos espontáneos, nacimientos prematuros, malformaciones congénitas y peso bajo al nacer. Otros estudios muestran una fuerte correlación entre el cáncer y varias sustancias químicas tóxicas utilizadas en algunos productos cosméticos y que también se encuentran en el medio ambiente. Los estudios indican que los recuentos de espermatozoides y los niveles de testosterona han disminuido drásticamente en los hombres de países industrializados desde la década de 1940, y esa disminución se ha vinculado con sustancias químicas tóxicas.

Personas de edad

39. Las personas de edad corren un riesgo elevado de enfermedades resultantes de la exposición a sustancias tóxicas, entre otras cosas, en el aire contaminado y tras un desastre químico, debido a cambios fisiológicos y psicológicos. Según cifras recientes de la OMS,

⁴⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7 b).

⁴¹ *Ibid.*, art. 12, párrafo 2 b) y c). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a la salud, tal como se define en el artículo 12, abarca también los principales factores determinantes de la salud, como condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente. Véase la observación general núm. 14 del Comité, párr. 11; véase también la observación general del Comité núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párr. 7.

⁴² Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 25.

⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Chemicals and Gender", *Gender Mainstreaming Guidance Series* (2011).

cada año 4,9 millones de adultos de entre 50 y 75 años mueren prematuramente como resultado de la exposición a un entorno insalubre⁴⁴.

40. La disminución gradual de los procesos fisiológicos, el efecto acumulativo del estilo de vida, las opciones laborales y dietéticas, y el aumento de las enfermedades relacionadas con el envejecimiento no solo aumentan la predisposición de las personas de edad a los problemas de salud causados por la exposición a sustancias peligrosas, como los contaminantes atmosféricos. Estos factores también complican la correlación entre la exposición a sustancias peligrosas y los efectos en la salud. Además, las deficiencias cognitivas pueden reducir la capacidad de las personas de edad para reconocer e interpretar las sustancias peligrosas en su entorno y reaccionar ante estas. Las víctimas podrían ser reacias a procurar recursos jurídicos a causa de la larga duración de los procesos, los esfuerzos necesarios y la dificultad de establecer la correlación. Las diferencias basadas en la raza, el género o el origen étnico pueden introducir variables adicionales. Las evaluaciones del riesgo por parte de los reguladores estatales no suelen tener en cuenta debidamente el elevado riesgo de efectos negativos en las personas de edad.

Pueblos indígenas

41. Los pueblos indígenas siguen sufriendo graves abusos contra los derechos en relación con la contaminación de sus tierras y territorios debido a la polución causada por las industrias extractivas, las sustancias químicas tóxicas que se trasladan a gran distancia por el viento y el agua, y el vertimiento o lixiviación de desechos peligrosos. Los altos niveles de sustancias químicas y contaminantes tóxicos a menudo se acumulan en los alimentos tradicionales de los pueblos indígenas. Las tasas de cáncer y otros efectos perjudiciales para la salud han sido considerablemente más altos para las comunidades indígenas que deben comer, beber y respirar la contaminación tóxica, que en muchos casos no se origina en sus tierras o territorios. La magnitud exacta de los efectos se desconoce debido a las graves deficiencias en la vigilancia de la salud en muchas comunidades. En numerosos casos, los pueblos indígenas no han podido obtener un recurso efectivo.

42. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos⁴⁵. Esto incluye la protección de sus alimentos, agua, aire y suelo de la polución y la contaminación tóxicas. Con este fin, de conformidad con el artículo 29, párrafo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los Estados están explícitamente obligados a obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con el almacenamiento y la eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios. Los pueblos indígenas tienen derecho a exigir a los Estados la adopción de medidas eficaces para velar por que los afectados por esos materiales establezcan y ejecuten programas de vigilancia, mantenimiento y restablecimiento de la salud⁴⁶. En la Declaración (art. 18) se articula específicamente el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Minorías

43. Las minorías raciales, religiosas y étnicas, incluidos los migrantes, con frecuencia corren un riesgo elevado. Las industrias contaminantes, los sitios de eliminación de desechos peligrosos, el agua potable contaminada y otras fuentes de exposición a sustancias tóxicas suelen estar desproporcionadamente ubicados en comunidades minoritarias. Estas también han sido alojadas en sitios contaminados con altos niveles de plomo y otros desechos y sustancias tóxicas. Estas comunidades a menudo no pueden obtener acceso a un recurso efectivo por la polución y la contaminación tóxicas.

⁴⁴ Véase <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/es/>.

⁴⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 29, párrafo 1.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 29, párrafo 3.

Comunidades en situaciones posteriores a un conflicto

44. Las leyes vigentes destinadas a proteger el medio ambiente durante los conflictos armados han resultado ser insuficientes para prevenir la contaminación grave y otras formas de exposición a sustancias peligrosas. Las comunidades dentro y alrededor de las zonas de conflicto siguen haciendo frente a importantes legados de exposición a sustancias tóxicas. Además, las comunidades afectadas por las consecuencias adversas o que carecen de la información necesaria plantean reiteradamente las cuestiones relativas a los ensayos de armas, la contaminación por las bases militares y otras fuentes de contaminación y polución relacionadas con los conflictos. En muchos casos, esas comunidades no pueden obtener un recurso efectivo.

C. Adoptar enfoques fundamentales

45. A continuación se describen los tres enfoques identificados por la comunidad internacional que son decisivos para que los Estados eviten los efectos adversos relacionados con las sustancias peligrosas en los productos y las actividades empresariales, en particular para los más vulnerables.

Diseño inherentemente más seguro

46. La mejor protección del disfrute de los derechos humanos frente a los efectos de las sustancias tóxicas es la prevención de la exposición. Por ejemplo, esta protege los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física, a la dignidad y a la igualdad, y evita la dificultad de garantizar el derecho de las víctimas a un recurso efectivo por daños que aparecen años o decenios después de la exposición.

47. Las buenas prácticas para prevenir la exposición son bien conocidas. En la jerarquía de los controles de peligro, o “diseño inherentemente más seguro”, la mejor práctica es la eliminación de los peligros. Le siguen, en orden de mayor a menor eficacia, las opciones de mitigación del riesgo, como la sustitución por sustancias y materiales menos peligrosos, los controles de ingeniería, los controles administrativos y el uso de equipo de protección personal⁴⁷. La eliminación y sustitución de sustancias peligrosas es necesaria para proteger los derechos humanos durante todo el ciclo de vida de los productos y procesos industriales, reducir la generación de desechos peligrosos y permitir la mejor transición a una economía circular saludable. Prestar mayor atención a la eliminación y sustitución contribuiría significativamente a aliviar los efectos desproporcionados en los grupos vulnerables.

Enfoque del ciclo de vida

48. Los Estados deberían adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida de la extracción, la producción, el uso, la liberación y la eliminación de sustancias tóxicas. Esto puede facilitar los vínculos entre las dimensiones económica, social y ambiental de las operaciones de las empresas en toda la cadena de valor. Ese enfoque es esencial para reducir la huella tóxica de consumo y producción y proteger a los grupos vulnerables en todo el ciclo de vida de los productos, y es un elemento clave para garantizar el desarrollo sostenible.

49. El enfoque del ciclo de vida tiene en cuenta los efectos adversos de un producto en todo su ciclo de vida, en lugar de orientarse únicamente en las instalaciones y los procesos de producción de una empresa. El ciclo de vida de un producto comienza con la extracción de las materias primas e incluye las necesidades energéticas de esa extracción. Por ende, los materiales y la energía son parte intrínseca de la producción, el embalaje, la distribución, la utilización y el mantenimiento, y, en última instancia, el reciclado, la reutilización, la recuperación o la eliminación definitiva. En cada etapa del ciclo de vida es posible prevenir la exposición a sustancias tóxicas garantizando un mejor diseño y reduciendo los insumos de materias primas, las sustancias peligrosas en el producto y la toxicidad y el volumen de los desechos que requieren eliminación.

⁴⁷ Véase www.cdc.gov/niosh/topics/hierarchy/.

Enfoque mundial

50. Los Estados no pueden pretender razonablemente respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas sin un enfoque mundial. Las cuestiones planteadas por las sustancias peligrosas tienen un carácter demasiado internacional para abordarlas eficazmente mediante un enfoque nacionalista, pues entrañan cadenas mundiales de suministro, empresas transnacionales, inversiones extranjeras y movimientos transfronterizos de contaminación y desechos.

51. En la actualidad, la cuestión está predominantemente regulada a nivel mundial mediante un conjunto de tratados sobre cuestiones específicas o productos químicos motivo de preocupación, que dejan enormes lagunas. Un enfoque mundial firme y sólido del ciclo de vida de las sustancias tóxicas es necesario para la realización de los derechos humanos.

52. Algunos elementos han resultado importantes con respecto al aumento de la eficiencia y la eficacia de los tratados. Entre estos figuran procesos de participación; flexibilidad en el desarrollo de controles más estrictos a medida que se desarrollan más pruebas científicas de las amenazas y los efectos; incentivos relacionados con el comercio; plazos adecuados para la reducción y eliminación del uso; grupos independientes de evaluación tecnológica; adopción de decisiones no consensuada; mecanismos de cumplimiento para garantizar la rendición de cuentas; acceso a suficientes recursos financieros y de otro tipo en apoyo de los países de bajos ingresos; y transferencia de tecnología.

53. Sin embargo, los tratados vigentes relativos a sustancias químicas y desechos tóxicos carecen de disposiciones sobre muchos de los aspectos mencionados, lo que obstaculiza la eficacia y la eficiencia de la aplicación de esos tratados. Los principales motivos de preocupación son la falta de mecanismos de cumplimiento eficaces y recursos financieros y procesos de decisión inadecuados, lo que impide la toma de medidas a nivel mundial. En cuanto a la seguridad y salud en el trabajo, muy pocos países han ratificado algunos convenios clave, aunque no actualizados, de la OIT. Entre los que lo han hecho, muchos no están aplicando o haciendo cumplir debidamente las obligaciones que contienen.

54. Además, el limitado alcance de los tratados existentes sigue siendo una preocupación importante para responder con eficacia y eficiencia al creciente conjunto de pruebas de qué constituye realmente un producto químico de preocupación mundial. Los tratados existentes emplean una definición desactualizada y sumamente limitada de lo que constituye un producto químico de preocupación mundial, y uno de los criterios más restrictivos que contienen es el requisito de transporte a larga distancia por el viento o el agua. Por lo tanto, los acuerdos ambientales multilaterales existentes proporcionan normas mundiales para la producción y el uso de solo unas pocas decenas de sustancias peligrosas, de las miles que forman parte de la economía mundial actual y son motivo de preocupación global.

55. Sin normas mundiales sólidas, seguirá existiendo un riesgo considerable de que las personas más vulnerables, en particular las de países de bajos ingresos, serán víctimas de la exposición a sustancias tóxicas. Las cadenas de suministro y las corrientes comerciales mundiales requieren una definición diferente de qué constituye un producto químico de preocupación mundial y un régimen mundial que refleje la realidad moderna.

D. Promulgar y hacer cumplir legislación

56. Los Estados deben establecer marcos legislativos y regulatorios para proteger los derechos humanos contra su vulneración como consecuencia de las sustancias y los desechos químicos tóxicos. El hecho de no promulgar o hacer cumplir la legislación necesaria para prevenir los efectos adversos de las sustancias peligrosas en, entre otras cosas, los derechos a la vida, a la salud y a la integridad de la persona es una violación de

las obligaciones de un Estado⁴⁸. Es necesario que en los marcos jurídicos se utilice un enfoque del ciclo de vida. Los Estados deben adoptar medidas para regular con eficacia la conducta en el extranjero de las empresas domiciliadas o con sede en su territorio a fin de proteger los derechos humanos en otros Estados⁴⁹.

Defender los derechos humanos mediante la legislación nacional

57. Los Estados deben respetar los derechos humanos mediante la legislación a fin de protegerlos de vulneraciones resultantes de condiciones de trabajo que incluyan sustancias tóxicas, productos de consumo inseguros, polución, contaminación y desechos. Muchos Estados han establecido derechos constitucionales y legislación de pertinencia directa a las sustancias tóxicas. La legislación en vigor abarca determinadas etapas de los ciclos de vida, distintos tipos de sustancias, diferentes categorías de productos, requisitos de información y otros aspectos relevantes para la obligación del Estado de proteger.

58. Sin embargo, muchas veces hay un desfase entre las normas de protección realmente necesarias para defender los derechos humanos y las normas de protección que se establecen en la legislación. En todos los países es necesario velar mejor por que la legislación y las políticas sobre las sustancias tóxicas reflejen las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado. Esto es particularmente evidente en vista de las desigualdades y la negación de la dignidad a que hacen frente muchos de los grupos vulnerables mencionados. La excesiva importancia atribuida por los Estados a los riesgos para la población general deja que los más vulnerables sufran la exposición a sustancias tóxicas de manera desproporcionada.

59. El número de Estados que sistemáticamente miden su cumplimiento respecto del limitado mosaico de tratados mundiales relativos a sustancias y desechos peligrosos como prueba de que respetan los derechos humanos en este ámbito, es motivo de gran preocupación. Como ya se ha señalado, los tratados existentes no tienen el alcance apropiado para justificar una afirmación de esta índole.

No regresión y realización progresiva

60. De conformidad con el principio de no regresión, los Estados no deben reducir la protección de los derechos humanos en la esfera de las sustancias tóxicas a menos que exista una justificación sólida para adoptar una medida regresiva⁵⁰.

61. Además, los Estados deben mejorar permanentemente la protección de los derechos frente a los efectos de las sustancias tóxicas, entre otras cosas obligando a las empresas a desarrollar productos y procesos más seguros y saludables⁵¹. Los Estados deben reforzar las normas jurídicas de protección “lo más expedita y eficazmente posible”⁵² para proteger el derecho a la salud, y tomar “todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida”⁵³. Los Estados deben contar con sistemas de generación de datos para recabar información sobre los progresos necesarios e informar públicamente sobre esos progresos y los problemas. El hecho de que la realización progresiva de determinados derechos afectados por las sustancias tóxicas esté prevista “no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo”⁵⁴.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, párr. 51. Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16.

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, CCPR/C/DEU/CO/6 y CRC/C/CAN/CO/3-4.

⁵⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 30; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 5; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 5; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), arts. 17 y 53.

⁵¹ De conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen el deber de mejorar todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente y de prevenir, tratar y combatir las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole (art. 12).

⁵² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3.

⁵³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 6.

⁵⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3, párr. 9.

Garantizar la aplicación y asegurar el cumplimiento

62. Los Estados deben aplicar leyes destinadas a proteger los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas⁵⁵. La aplicación y el cumplimiento efectivos a menudo requieren mecanismos sólidos para garantizar la cooperación y coordinación entre los fiscales y los funcionarios de regulación, inspección y aduanas. Sin la aplicación y el cumplimiento, la legislación puede carecer de sentido. La aplicación y el cumplimiento se refuerzan mutuamente con el apoyo de la supervisión, el empoderamiento de los titulares de derechos, las sanciones penales, la coordinación y la obtención de recursos financieros, como se indica a continuación.

Aprovechar los recursos financieros, humanos y técnicos para la aplicación

63. Los Estados deben hacer efectivos los derechos humanos mediante la asignación de suficientes recursos presupuestarios y de otro tipo. A menudo se cita la falta de recursos financieros y técnicos como un problema importante en la protección de los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas. Esto se debe en parte a la percepción errónea de que el costo de la acción es inasequible o mayor que el de la inacción.

64. El costo de no restringir o prohibir las sustancias peligrosas puede ser enorme para los recursos públicos y las personas, y puede obstaculizar los esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza y lograr progresos significativos en el desarrollo⁵⁶. Se ha demostrado en varias ocasiones que los beneficios económicos de la adopción de medidas más enérgicas para proteger la salud de los efectos de la contaminación y la contaminación tóxicas son mayores que el costo de aplicar esas medidas.

65. Algunas iniciativas recientes han puesto de relieve la utilidad de los mecanismos de recuperación de gastos para ayudar a los reguladores gubernamentales a garantizar una protección adecuada de la salud y el medio ambiente. De este modo, los gastos de supervisión e inspección, de la capacidad técnica para evaluar los riesgos y otras actividades necesarias de regulación y control del cumplimiento pueden sufragarse. En los casos en que no se dispone de alternativas más seguras o estas son inaccesibles, la internalización de los costos de salud pública en las empresas implicadas puede ayudar a incentivar la elaboración y aprobación de procesos y productos más seguros. En 2015, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó orientaciones para ayudar a los Estados a establecer medidas encaminadas a financiar las actividades de administración necesarias para la gestión de las sustancias químicas tóxicas, que se ha puesto a prueba en cuatro países⁵⁷.

66. Se ha prestado cooperación internacional, incluida asistencia financiera y técnica, a fin de ayudar a los países de bajos ingresos a crear la capacidad necesaria para la protección de los derechos humanos afectados por las sustancias químicas tóxicas. Los marcos internacionales de políticas también han alentado la incorporación de la gestión de las sustancias químicas y los desechos tóxicos en las estrategias de desarrollo para ayudar a desbloquear recursos⁵⁸.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14, párr. 51. Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16.

⁵⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Costs of Inaction on the Sound Management of Chemicals* (2013). Puede consultarse en www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/costs-inaction-initiative.

⁵⁷ PNUMA, *Guidance on the Development of Legal and Institutional Infrastructures and Measures for Recovering Costs of National Administration for Sound Management of Chemicals*, puede consultarse en www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/lira-guidance.

⁵⁸ Por ejemplo, el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional, en particular, orientación y directrices generales para la consecución de la meta de la gestión racional de los productos químicos para 2020 (SAICM/ICCM.4/6).

E. Crear instituciones eficaces

Traducir las pruebas en medidas

67. Los Estados deben traducir las pruebas de los posibles efectos en el disfrute de los derechos humanos en medidas oportunas y eficaces para respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos afectados. La capacidad de proteger los derechos humanos a la vida y a la salud y de hacer efectivo el derecho al acceso a los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones depende de la capacidad de traducir las pruebas en leyes y políticas de protección. Como ya se ha señalado, los Estados deben hacer progresos rápidos en la realización de los derechos a la vida y a la salud, tomando todas las medidas posibles para proteger esos derechos.

68. Sin embargo, a pesar de las pruebas sobre los efectos y los riesgos, ha habido casos en que los procedimientos de algunos Estados han permitido a intereses privados utilizar las incertidumbres científicas como base para demorar la adopción de medidas destinadas a reducir los riesgos. Esto ha dado lugar a retrasos extremos, algunos de hasta decenios, en la traducción de las pruebas sobre los peligros y riesgos en medidas necesarias para proteger a los trabajadores, los niños y otros grupos en situación de alto riesgo⁵⁹. Se trata de una explotación lamentable de la incertidumbre científica por los intereses privados. Siempre habrá incertidumbre científica. Varios Estados han adoptado el principio de precaución para ayudar a garantizar la adopción de medidas a pesar de esas incertidumbres⁶⁰. Este principio es esencial para la realización progresiva de numerosos derechos humanos afectados por las sustancias y los desechos peligrosos.

Emplear un enfoque pangubernamental

69. La protección de los derechos humanos contra los efectos de las sustancias tóxicas casi siempre implica numerosas divisiones de los gobiernos nacionales. Ello requiere la coordinación y cooperación entre los ministerios encargados del medio ambiente, la salud, el trabajo, la energía, los alimentos, la agricultura, la economía, el comercio, la justicia y otros. Los Estados deben utilizar un enfoque pangubernamental respecto de la amenaza de la exposición a sustancias tóxicas para velar por que todos los ministerios y organismos pertinentes efectivamente respeten, protejan y hagan realidad los derechos humanos afectados.

70. Esa coordinación y cooperación sigue siendo un desafío importante en todos los Estados, en los que los ministerios de salud, de trabajo y de justicia, en particular, a menudo no están suficientemente implicados, y las actividades conexas se fragmentan entre múltiples organismos y ministerios que no cuentan con recursos suficientes. La participación limitada de las autoridades que se encargan específicamente de los derechos humanos, incluidas las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en el problema de la exposición a sustancias tóxicas es motivo de gran preocupación.

Prevenir los conflictos de intereses

71. Los Estados necesitan información a fin de realizar las evaluaciones de los peligros y los riesgos necesarias para garantizar la existencia de medidas de protección antes de que los efectos adversos se manifiesten y para realizar el derecho a un recurso efectivo. En este sentido, la integridad de la información en que se basan los Estados es indispensable. Los Estados deben asegurar la integridad de la reunión de datos y los procesos de adopción de decisiones a fin de proteger los derechos humanos de su vulneración por los efectos de las sustancias tóxicas.

72. Los conflictos de intereses erosionan la integridad y credibilidad de las instituciones en que se basan los Estados para ofrecer protección contra las vulneraciones de los

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Jennifer Sass y Daniel Rosenberg, *The Delay Game: How the Chemical Industry Ducks Regulation of the Most Toxic Substances* (Natural Resources Defense Council, 2011).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 15, y el Tratado de Lisboa, art. 191.

derechos humanos resultantes de sustancias peligrosas; estos conflictos a veces incluso facilitan el inicio o la continuación de los abusos contra los derechos humanos.

73. Los Estados y los órganos internacionales deben evitar no solo los conflictos de intereses reales, sino también los aparentes. Por ejemplo, en los formularios de declaración de intereses para expertos, la OMS se ha referido a conflictos de intereses tanto “aparentes” como “posibles”. Las controversias recientes han demostrado la importancia de la máxima transparencia al evaluar los conflictos de intereses aparentes o posibles.

74. La integridad de la información en la que se basan los gobiernos debe ser irrefutable. La dependencia de los reguladores de estudios financiados por la industria, la exclusión de evaluaciones científicas independientes y la confidencialidad de los estudios en que se basan las autoridades para llegar a conclusiones son algunas de las preocupaciones planteadas en esta esfera. Los Estados deben elaborar sistemas para reducir la preocupación pública acerca de la integridad de la información y de la credibilidad de las decisiones adoptadas.

75. También surgen sistemáticamente preocupaciones sobre los conflictos de intereses entre el sector privado y las personas en los organismos públicos y los encargados de examinar la seguridad de las sustancias peligrosas a las que las personas se ven habitualmente expuestas. Muchas veces se observa con preocupación la “puerta giratoria” entre la industria y el gobierno⁶¹.

F. Facilitar la reivindicación y defensa de sus derechos por las personas

76. Para que se cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos y se alcance el objetivo de desarrollo sostenible, debe contarse con la participación de los titulares de derechos. Los Estados deben facilitar la reivindicación y defensa de sus derechos por las personas. Empoderar a los titulares de derechos, en particular los que corren mayor riesgo, para que defiendan sus derechos ayuda a los Estados a cumplir sus obligaciones en virtud del derecho de los derechos humanos y defender los principios de la rendición de cuentas, la democracia y el estado de derecho.

77. La capacidad de los titulares de derechos para ejercer y defender sus derechos es fundamental para el disfrute de los derechos humanos y es un aspecto central de los acuerdos ambientales multilaterales basados en los derechos, como la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus). Garantizar el disfrute de los derechos fundamentales a la libertad de expresión, de reunión y de asociación es esencial para facilitar la protección de los propios titulares de derechos, sus familias y su comunidad de los abusos contra los derechos vinculados con las sustancias químicas tóxicas, la polución, la contaminación y los desechos.

78. Se reconoce ampliamente la crisis a que hacen frente los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. Muchas de estas personas defienden los derechos en el contexto de las amenazas tóxicas de las industrias extractivas o la contaminación industrial. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha identificado y descrito siete principios que deberían apuntalar las buenas prácticas de protección de los defensores de los derechos humanos, que podrían ayudar a empoderarlos para conocer y reclamar sus derechos⁶².

79. Los defensores de los derechos humanos ayudan a garantizar la justicia en nombre de las víctimas y a romper los patrones de impunidad, contribuyendo así a prevenir violaciones futuras. Los científicos son defensores de los derechos humanos. Están a la vanguardia de la protección de los derechos humanos ante los abusos vinculados con miles de diferentes sustancias peligrosas, desde los gases de efecto invernadero hasta los contaminantes que afectan a la salud y el bienestar de los niños. Los científicos han actuado

⁶¹ Véase, por ejemplo, A/HRC/34/48, párr. 87.

⁶² A/HRC/31/55.

como denunciante de irregularidades, divulgando los peligros de las sustancias peligrosas con la esperanza de evitar futuras violaciones.

80. Actualmente, los científicos que ilustran los efectos de las sustancias peligrosas en la salud humana a menudo son objeto de ataques, como amenazas a sus medios de vida, recortes de fondos o daño a su reputación. En algunos casos los ataques parecen ser una respuesta al aumento de los esfuerzos para aclarar la amenaza que plantean determinados productos químicos para la salud de los niños.

III. Responsabilidades de las empresas

81. Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos afectados por sus actividades, cadenas de suministro, productos, políticas, procedimientos y relaciones comerciales, incluidas sus inversiones. Prácticamente todas las empresas tienen cierto grado de responsabilidad. La huella tóxica de las empresas individual y colectivamente en numerosos sectores produce abusos contra los derechos humanos, en particular de los grupos vulnerables. Esos efectos probablemente aumenten junto con las proyecciones actuales de incremento de la producción y el uso de sustancias químicas tóxicas, a no ser que los Estados tomen medidas enérgicas para proteger mejor los derechos humanos de las amenazas que plantean.

82. Un elemento fundamental de esta responsabilidad es la diligencia debida en materia de derechos humanos en la esfera de las sustancias químicas tóxicas, la contaminación y los desechos. Las empresas deben realizar la diligencia debida respecto de las sustancias tóxicas producidas, utilizadas, liberadas, almacenadas y eliminadas en el curso de sus actividades, el ciclo de vida de sus productos y sus relaciones comerciales. Existen buenos ejemplos de empresas que reducen su huella tóxica o procuran respetar los derechos humanos. Si bien las iniciativas de las empresas para vincular los derechos humanos y la reducción de las sustancias tóxicas son limitadas, hay varios ejemplos y se están aplicando otras nuevas.

A. Identificar y evaluar los efectos

83. Las empresas deberían identificar y evaluar los efectos negativos reales o potenciales en los derechos humanos en los que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales⁶³. Deberían determinar esas consecuencias durante todo el ciclo de vida de sus productos, incluidas las cadenas de suministro y de valor. La rastreabilidad de las cadenas de suministro y el ciclo de vida de los productos es esencial para identificar los abusos contra los derechos humanos vinculados con la exposición de los trabajadores y las comunidades a sustancias tóxicas.

84. Esto requiere que las empresas vayan más allá del mero cumplimiento de la legislación y la regulación existentes. La legislación vigente ha sido, y sigue siendo, superada por la rápida expansión y evolución de los principales sectores industriales, como las industrias extractivas y la industria química, y la innovación en productos y procesos nuevos en las industrias consumidoras de materias primas. La legislación está cada vez más rezagada en lo que se refiere a las pruebas de los peligros, los riesgos y los efectos de las sustancias y los desechos peligrosos. La rápida expansión de las industrias extractivas y la industria química en países de bajos ingresos ha superado la capacidad de los reguladores gubernamentales, creando deficiencias de gobernanza y una mayor posibilidad de repercusiones.

B. Prevenir y mitigar los efectos

85. Las empresas deben tratar activamente de prevenir los efectos de las sustancias peligrosas en el disfrute de los derechos humanos. La mejor forma de hacerlo es la

⁶³ Véase el principio 18 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

eliminación y sustitución de las sustancias peligrosas que se extraen, producen, fabrican, utilizan, liberan o eliminan en el curso de las actividades de las empresas.

86. Cuando aún no se disponga de un medio de eliminación y sustitución de sustancias tóxicas, las empresas deberían, en la medida de sus posibilidades, mitigar la exposición a las sustancias químicas tóxicas y la liberación de contaminantes. Debería informarse de los riesgos a los consumidores, las comunidades y otros que pudieran verse afectados. En los casos en que sale a la luz nueva información sobre los peligros de los productos o se produce contaminación ambiental que exige rehabilitación, las empresas tienen la responsabilidad de prevenir y mitigar los efectos lo antes posible, incluso si el Estado aún no lo ha ordenado.

C. Rendir cuentas de los esfuerzos para abordar los efectos en los derechos humanos

87. Las empresas, incluidas las que emplean, producen, liberan y eliminan sustancias peligrosas, tienen la responsabilidad de comunicar al público la información sobre los riesgos creados por sus actividades y sobre la forma en que mitigan y abordan los efectos reales y potenciales para los derechos humanos en los que podrían estar involucradas⁶⁴.

88. Las empresas que suministran y utilizan sustancias peligrosas tienen una responsabilidad compartida de comunicar la información necesaria para determinar los riesgos y prevenir los daños⁶⁵. A lo largo de la cadena de comercio, las empresas deberían encargarse de proporcionar la información, como aquella relativa a los peligros, el uso y la exposición, necesaria para evaluar los riesgos para los derechos humanos que plantean las sustancias y materiales⁶⁶.

D. Sectores fundamentales

Industrias extractivas y de la energía

89. Las industrias extractivas tienen una historia larga y continua de efectos en los derechos humanos⁶⁷. Los productos extraídos, los relaves, los lixiviados y otros materiales de desecho, las sustancias utilizadas en el procesamiento y los subproductos de la generación de energía pueden ser peligrosos y dar lugar a abusos contra los derechos humanos. Los numerosos sectores empresariales comerciales que se examinan a continuación tienen cadenas de suministro, inversiones y otras relaciones cuyos procesos de diligencia debida requieren atención detallada al determinar si sus cadenas de suministro pueden vincularse con abusos contra los derechos humanos en las industrias extractivas.

Industria química

90. Los fabricantes de productos químicos industriales, plaguicidas, productos farmacéuticos y otros productos químicos han sido responsables de abusos contra los derechos humanos debidos a la toxicidad de sus productos, como condiciones inseguras en sus instalaciones y la polución, la contaminación y los desechos generados por sus productos. La diligencia debida en materia de derechos humanos debe incluir el posible riesgo de abuso luego de la venta de sustancias químicas tóxicas y plaguicidas, así como las materias primas utilizadas para su producción y las condiciones en las instalaciones de fabricación. Los fabricantes tienen la responsabilidad de realizar esfuerzos permanentes para determinar los peligros y los riesgos de sus productos químicos y prevenir los efectos, entre otras cosas mediante el desarrollo de alternativas más seguras.

⁶⁴ Véase el principio 21 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre los Productos Químicos, 1990 (núm. 170) de la OIT.

⁶⁶ American Chemistry Council, "10 principles for modernizing" TSCA (2009).

⁶⁷ Véase A/HRC/21/48.

Alimentación y agricultura

91. Además de los fabricantes de plaguicidas ya mencionados, las empresas usuarias forman parte de la cadena de valor de la producción alimentaria y agrícola en la que se utilizan esas sustancias peligrosas. Por ejemplo, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “la exposición a sustancias químicas tóxicas probablemente constituya el mayor riesgo para la salud de las mujeres embarazadas y lactantes que trabajan en el sector del aceite de palma”⁶⁸. Aproximadamente el 50% de todos los productos de consumo en todo el mundo utilizan aceite de palma, por lo que hay un gran número de empresas de productos de consumo involucradas⁶⁹. La contaminación atmosférica que produce la bruma seca también es motivo de grave preocupación para los niños, las mujeres y las personas de edad. Las enfermedades relacionadas con la bruma seca derivada de la tala de bosques y turberas para preparar plantaciones de palma no solo afectan a los trabajadores y las comunidades cercanas a las plantaciones, habida cuenta de que la bruma seca también puede tener efectos transfronterizos. Aunque la quema de bosques y el uso de ciertos plaguicidas son ilegales, la aplicación y el cumplimiento son deficientes y estas prácticas persisten. Otros sectores de la alimentación y la agricultura que hacen frente a problemas para prevenir los abusos contra los derechos humanos son la producción de café, cacao, algodón y tabaco.

Sector manufacturero y productos de consumo

92. Las sustancias peligrosas continúan utilizándose en el sector manufacturero y como componentes de diversos productos de consumo, afectando a los derechos de los trabajadores, las comunidades locales y los consumidores, así como a los derechos de las personas que puedan verse expuestas a desechos posteriores al consumo.

93. Se han planteado preocupaciones acerca de los abusos contra los derechos humanos relacionados con las sustancias químicas tóxicas en el contexto del sector de los productos electrónicos y las industrias textil, del cuero y de la confección. Los investigadores también han identificado una multitud de efectos adversos para la salud vinculados con las sustancias químicas tóxicas en los cosméticos, los detergentes y los productos de cuidado personal, de limpieza y otros de consumo en el hogar.

Sector minorista

94. Los minoristas pueden exigir la observancia de los derechos humanos de sus proveedores en las fases iniciales para garantizar que ninguna comunidad, consumidor o trabajador sufra abusos debidos a sustancias peligrosas vinculadas con los productos que venden. De hecho, en respuesta a la demanda de los consumidores de productos libres de sustancias químicas tóxicas y de conducta ética por las empresas, algunos minoristas están aplicando criterios más estrictos que las normas establecidas por las leyes nacionales e internacionales. Por ejemplo, algunos minoristas han prohibido la inclusión en sus productos de determinados productos químicos que son motivo de preocupación.

Sector financiero

95. El sector financiero, incluidos los inversionistas y los aseguradores, tiene el poder para incentivar a las empresas a que respeten mejor los derechos humanos mediante una transición que culmine con el abandono de prácticas tóxicas. Sin embargo, las inversiones y los seguros también pueden facilitar los abusos contra los derechos humanos. Por ejemplo, se cree que la demanda de inversiones en oro ha contribuido al aumento de la utilización de mercurio para la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, que se estima es la mayor fuente de emisiones de mercurio en el medio ambiente mundial⁷⁰ y la causa de malformaciones congénitas y otros efectos en la salud de los niños en las comunidades

⁶⁸ UNICEF, “Palm Oil and Children in Indonesia” (2016), pág. 7. Puede consultarse en www.unicef.org/indonesia/Palm_Oil_and_Children_in_Indonesia.pdf.

⁶⁹ Véase www.unicef.org/csr/palm-oil.html.

⁷⁰ PNUMA, *Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport*.

mineras. Las iniciativas de inversión responsable deberían vincular los criterios de derechos humanos con los de sustancias químicas tóxicas, contaminación y otros aspectos.

IV. Acceso a la justicia y a reparación

96. El acceso a la justicia es un componente esencial del estado de derecho y un medio por el cual las víctimas de las sustancias tóxicas pueden reclamar activamente toda la gama de sus derechos, en particular el acceso a un recurso efectivo. Las obligaciones en materia de derechos humanos en la esfera de las sustancias tóxicas deben complementarse con recursos adecuados y eficaces cuando se violan estas obligaciones⁷¹. Un sistema eficaz de justicia y reparación contribuye a evitar futuros abusos y a asegurar una conducta empresarial responsable. Los Estados deben garantizar que las víctimas de sustancias tóxicas tengan acceso a la justicia y a recursos efectivos⁷².

A. Recurso efectivo

97. Una reparación efectiva por violaciones del derecho de los derechos humanos incluye el derecho de las víctimas a tener acceso a la información pertinente sobre las violaciones y a una reparación efectiva y rápida del daño sufrido⁷³. La reparación puede consistir en la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición, incluidos cambios en las leyes y prácticas pertinentes, así como llevar ante la justicia a los autores de vulneraciones de los derechos⁷⁴.

98. Extrapolando estos principios, el derecho a un recurso efectivo requiere, entre otras cosas, la rehabilitación de los sitios contaminados, la indemnización, la cesación de la acción o inacción que da origen a los efectos, la prestación de atención de la salud y la difusión de información para evitar que estos efectos se repitan⁷⁵. La reparación oportuna es esencial para evitar que vuelvan a producirse⁷⁶. Además, los elementos mencionados deben aplicarse sin discriminación de ningún tipo ni por motivo alguno, incluida la edad⁷⁷. Para ser eficaces, deben adaptarse de manera adecuada a los grupos vulnerables, como los niños, teniendo en cuenta sus necesidades especiales, los riesgos y la evolución de su desarrollo y capacidad⁷⁸.

99. Las evaluaciones independientes han identificado cientos de miles de sitios contaminados en todo el mundo. Estos pueden haberse contaminado por diversas razones, entre otras cosas pueden ser el resultado de conflictos y operaciones industriales. Si no se abordan, los sitios contaminados son una amenaza constante a los derechos, incluidos los derechos a la vida y a la salud, de las generaciones presentes y futuras.

100. Los Estados tienen dificultades para rehabilitar sitios, muchos de los cuales las autoridades conocen desde hace decenios. Podría ser imposible determinar las empresas responsables de la contaminación, o estas podrían haber dejado de existir o simplemente

⁷¹ Véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2. Véanse también los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, principios 22, 25 y 26, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 10.

⁷² Véase E/CN.4/2006/42, párr. 45.

⁷³ Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, párr. 11.

⁷⁴ *Ibid.*, párrs. 15 a 23. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 16, y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 39.

⁷⁵ Véase A/HRC/33/41, párr. 40.

⁷⁶ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16, párr. 31.

⁷⁷ Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, párr. 25.

⁷⁸ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31, párr. 15; véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16, párr. 31.

negarse a rendir cuentas por los riesgos permanentes que sus actividades planteaban para el disfrute de los derechos humanos. En algunos casos, las actividades del sector informal son responsables de un legado de contaminación. Los Estados deben identificar y rehabilitar los sitios contaminados y adoptar medidas para mitigar los efectos negativos de la contaminación tóxica hasta que se complete la rehabilitación.

101. Las víctimas tienen derecho a una indemnización justa por las pérdidas sufridas. Esta puede abordar las pérdidas materiales y los daños no materiales o morales. Los Estados tienen el deber de proporcionar atención de la salud, incluidos el tratamiento y los medicamentos, para hacer frente a los efectos negativos, según proceda.

102. Los Estados tienen la obligación primordial de velar por la oportuna reparación a las víctimas, pero también por que, con el tiempo, las empresas responsables de abusos contra los derechos rindan cuentas de sus actos, entre otras cosas mediante la restitución de todos los gastos efectuados por las víctimas en la obtención de un recurso efectivo. En el contexto de las actividades de las empresas transnacionales, a menudo la cooperación internacional es esencial para ayudar a garantizar que las víctimas tengan acceso oportuno a un recurso efectivo.

103. Es indispensable que, como parte de un recurso efectivo, los Estados adopten medidas a fin de evitar que se repita la violación de que se trate, lo que puede requerir cambios en las leyes o las prácticas del Estado relativas a las sustancias tóxicas⁷⁹. Para ello, los Estados han reforzado los requisitos de información y las medidas destinadas a hacer cumplir la ley y han eliminado las sustancias químicas tóxicas de preocupación, entre otras medidas. Sin embargo, los Estados no deben esperar hasta que los riesgos se materialicen en forma de daños para fortalecer progresivamente la protección.

104. Los Estados deben velar por que los autores de las vulneraciones de los derechos humanos relacionadas con las sustancias tóxicas sean enjuiciados y declarados penalmente responsables. En los últimos años se ha registrado un aumento de las actividades ilícitas y delictivas en torno a la venta, el uso, las emisiones y la eliminación de sustancias químicas tóxicas, plaguicidas y desechos⁸⁰. Estas actividades coinciden con una diversidad de otros actos delictivos, incluido el lavado de dinero, el fraude y la extorsión organizada.

B. Obstáculos a la reparación

105. Todas las personas tienen derecho a un acceso equitativo y efectivo a la justicia y la reparación. Sin embargo, en la práctica persisten elementos de discriminación y otros problemas cuando las víctimas que son más vulnerables a la exposición a sustancias tóxicas recurren a la justicia. A continuación se examinan algunos de los problemas concretos que deben abordarse para garantizar el acceso a la justicia y a un recurso efectivo en el contexto de las sustancias tóxicas.

Causalidad y carga de la prueba

106. La carga impuesta a las víctimas de probar un nexo causal entre los efectos en la salud que se manifiestan después de años o decenios y la posible exposición a miles de sustancias diferentes con propiedades peligrosas conocidas y desconocidas, por conducto de numerosas vías de exposición, puede ser un obstáculo insuperable. Muchas veces esto se debe a que la información sobre los peligros intrínsecos y la exposición no está disponible o no es accesible, lo que se complica por el gran número de posibles fuentes difusas de exposición, períodos de mayor sensibilidad durante la vida, la latencia de los efectos visibles y otros factores. Poner en las víctimas la carga de probar que la causa de sus enfermedades proviene de los efectos de las sustancias químicas tóxicas y no en las empresas que tienen acceso a la información pertinente y el control sobre esta, así como el poder para generarla cuando no está disponible, puede ser una gran injusticia. Los Estados deberían seguir estudiando opciones para equilibrar mejor el derecho de las víctimas a la justicia y la reparación. Una mayor rendición de cuentas puede ayudar a incentivar el

⁷⁹ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31, párr. 17.

⁸⁰ Véase www.unep.org/newscentre/unes-interpol-report-value-environmental-crime-26.

desarrollo y la adopción de alternativas más seguras que conlleven un riesgo menor de abusos contra los derechos humanos.

Costos

107. El acceso a la justicia requiere que los procedimientos no sean excesivamente caros⁸¹. En general, pero especialmente para las comunidades de bajos ingresos que se ven afectadas de manera desproporcionada por la exposición a sustancias tóxicas, el costo de los procedimientos judiciales puede obstaculizar el acceso a la justicia y la reparación. Las complejas causas judiciales por lesiones presuntamente causadas por sustancias tóxicas pueden conllevar honorarios prohibitivos. Además de los honorarios de los abogados, puede haber otros gastos conexos, como tasas judiciales, honorarios de expertos científicos y transporte y pérdida de ingresos. La obligación de un demandante que no ha tenido éxito de abonar los gastos judiciales de las otras partes también puede impedir el acceso a la justicia y la reparación. Los Estados deben velar por que el acceso a la justicia y la reparación por los efectos de las sustancias tóxicas no sea prohibitivo.

Reclamaciones transnacionales, estructuras empresariales y adquisiciones

108. Los efectos de las empresas suelen manifestarse en países distintos de aquellos en los que se adoptan las decisiones o en los que se dispone de recursos financieros para la reparación. En algunos países, la falta de un poder judicial independiente, la influencia indebida en las decisiones regulatorias y otros factores pueden hacer difícil tramitar una reclamación. Los Estados deben garantizar que las empresas en su territorio rindan cuentas de los abusos cometidos en el extranjero, entre otras cosas permitiendo a las víctimas extranjeras presentar reclamaciones por abusos.

109. Las estructuras empresariales, por ejemplo las relaciones entre la matriz y la filial, han impedido el acceso a la justicia y la reparación. A pesar de que se reconoce que las empresas matrices influyen en el comportamiento del grupo empresarial, las víctimas de los abusos contra los derechos humanos por las empresas vinculadas con la exposición a sustancias tóxicas pueden quedar sin justicia o reparación porque los tribunales son reacios a levantar el velo corporativo. Además, la adquisición de activos sin la transferencia de responsabilidades puede privar a las víctimas de las vías de recurso necesarias para obtener una reparación efectiva. Los Estados deben velar por que las estructuras empresariales y las adquisiciones no impidan el acceso a la justicia o la reparación para las víctimas por los abusos contra los derechos humanos vinculados con la exposición a sustancias tóxicas.

Conflictos

110. La falta de transparencia demostrada por los Estados en relación con la contaminación causada por sus acciones durante los conflictos puede impedir la identificación de sitios contaminados y, por lo tanto, limitar el acceso de las comunidades afectadas a la atención preventiva de la salud, la información sobre la forma de reducir los riesgos y otras medidas de protección. Además, los Estados que se recuperan de un conflicto a menudo carecen de asistencia técnica y financiación para rehabilitar los restos tóxicos de material de guerra, lo que da lugar a nuevos daños después del conflicto. Las comunidades afectadas por bases militares y el ensayo de armas a menudo no tienen acceso a la información clasificada necesaria para garantizar un recurso efectivo a las víctimas de la contaminación resultante.

V. Conclusiones y recomendaciones

111. En los últimos decenios, muchos Estados han hecho avances encomiables para reducir los efectos de las sustancias tóxicas. Sin embargo, este progreso no se ha distribuido de manera equitativa. Persisten las diferencias dentro de los países de todos los niveles de ingresos, y entre estos, en cuanto al respeto, la protección y la realización de los derechos humanos afectados por las sustancias tóxicas. La

⁸¹ Véase, por ejemplo, la Convención de Aarhus, art. 9.

disparidad entre los países de ingresos altos y los países de ingresos medianos o bajos es grave.

112. Las directrices relativas a buenas prácticas mencionadas tienen por objeto ayudar a los Estados a garantizar que sus leyes y prácticas estén en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, el Relator Especial recomienda a los Estados y a otras partes interesadas que apliquen los siguientes principios:

a) Los Estados deben velar por que la legislación y otras prácticas reflejen su deber de respetar, proteger y hacer efectivas las obligaciones en materia de derechos humanos afectadas por las sustancias y los desechos peligrosos, incluidos los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física.

b) Los Estados deben velar por que sus prácticas relativas a las sustancias y los desechos peligrosos garanticen la igualdad, no discriminen a los grupos vulnerables, incluidos los niños, los pobres, los trabajadores, las personas con discapacidad, las personas de edad, los pueblos indígenas, los migrantes y las minorías, y tengan en cuenta los riesgos específicos de género;

c) Los Estados deberían utilizar diseños inherentemente más seguros, aplicar un enfoque del ciclo de vida para proteger a los más vulnerables de las sustancias y los desechos peligrosos y, con urgencia, aplicar un enfoque mundial;

d) Los Estados deben promulgar y aplicar marcos legislativos y regulatorios para proteger los derechos humanos de las vulneraciones causadas por las operaciones de las empresas que producen, emplean, liberan, almacenan y eliminan las sustancias y los desechos peligrosos, incluidas las operaciones en el extranjero de empresas con sede en su territorio; los Estados no deben relajar las normas de protección y deben mejorar constantemente las medidas de protección; para cumplir sus obligaciones, los Estados deberían examinar sistemas de recuperación de gastos;

e) Los Estados deben establecer instituciones eficaces capaces de tomar medidas oportunas para proteger los derechos humanos; los Estados deben prevenir conflictos de intereses y deberían aplicar un enfoque pangubernamental;

f) Los Estados deben permitir que las personas y los pueblos reivindiquen y defiendan sus derechos contra las amenazas de las sustancias tóxicas y otros desechos y sustancias peligrosos;

g) Las empresas deberían realizar la diligencia debida en materia de derechos humanos sobre el ciclo de vida de las sustancias tóxicas en sus productos y sus operaciones, incluidas las cadenas de suministro y de valor, e identificar y evaluar los riesgos, prevenir y mitigar los efectos, y ser transparentes y rendir cuentas de sus actividades; los Estados, como parte de su deber de proteger, deberían obligar a las empresas a realizar y dar a conocer públicamente dicha diligencia debida;

h) Los Estados deben garantizar que las víctimas de los efectos de las sustancias y los desechos peligrosos tengan acceso a un recurso efectivo, incluida la rehabilitación, la atención de la salud, la indemnización y la garantía de no repetición, entre otras cosas, y deben reducir los obstáculos sistémicos, incluida la carga de la prueba y la causalidad, entre otros, que impiden a las víctimas de exposición a sustancias tóxicas el acceso a reparación.