

El Medio Ambiente en el Marco de los Derechos Humanos:

PALABRAS DE INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO INTERAMERICANO SOBRE DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE (Brasilia, 1982)

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Al inaugurar el Seminario Interamericano de Brasilia de 1992 sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, deseamos, en nombre del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, estender la más cordial bienvenida a todos, y a cada uno, de los participantes. Durante los cuatro días de este Seminario (04 a 07 de marzo de 1992) procederemos a una reflexión y a un diálogo sobre las relaciones entre la protección de los derechos humanos y la protección ambiental. Para esto, la forma de este evento no podría ser otra que la de una Reunión de Expertos, de composición necesariamente limitada em número y altamente selectiva. Al dar inicio a los trabajos de este Seminario internacional, nos permitiríamos detenernos por algún tiempo en esta temática básica y central.

En el seno del Grupo de Consultores Jurídicos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) hemos insistido en la necesidad e importancia de establecer la relación supracitada. Así, en la I Reunión del Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA sobre el Concepto de 'Interés Común de la Humanidad' en relación con cuestiones ambientales globales, procedimos, como *co-rapporteur* de la Reunión (Malta, diciembre de 1990), a la inclusión de dos párrafos sobre aquella relación (§§ 11-12) en el Informe final. Los dos párrafos referidos del Informe de la Reunión de Malta tuvieron la siguiente redacción:

- "11. The third round of discussions centred on the relationships between environmental protection and human rights protection. It was initially pointed out that resort to the concept of common concern of mankind, besides disclosing the link with the human rights framework,

warned that one was here before a crucial question of *survival*, which brought to the fore the fundamental right of all to live in a clean, safe and healthy environment. Hence the fundamental importance of the human rights framework also for environmental protection. Some participants recommended that the theory of "generations of human rights", in particular, was preferably to be avoided in view of its inadequacies. There was on the main issue general agreement that environmental protection and human rights protection were in fact linked and could not be divorced from each other, and that emphasis should here be laid on fundamental rights.

12. The framework of human rights, with emphasis on social dimension and participation, was regarded as more appropriate than the framework of international ecological security, with emphasis on the State system, for approaching global environmental issues. It was pointed out that the preventive dimension was present in both environmental protection and human rights protection (in the instruments of protection themselves, in their evolutionary interpretation, in the evolving notion of *potential* victims). It was considered important to bring together the evolutions of environmental protection and human rights protection; they disclosed many affinities and both underwent a process of globalization. It was argued that a bridge between the two lay in the fundamental rights to life and to health in their wide dimension, comprising negative as well as positive measures, resting at the basis of the *ratio legis* of the two regimes of protection and paving the way for the recognition and crystallization of the right to a healthy environment. It was further argued that the protection of vulnerable groups (e.g., indigenous populations) lay at the basis of environmental protection and human rights protection, thus disclosing the need to bring together human and environmental considerations. The need was pointed out to develop further attention and research on the question of the implementation of the right to a healthy environment, in its individual and collective dimensions"⁽¹⁾.

En la misma línea de pensamiento, se señaló, en la II Reunión del referido Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA (Ginebra, marzo de 1991), la importancia del reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y del derecho al desarrollo como un derecho humano para la consideración de problemas de condiciones de vida como la eradicación de la pobreza, las presiones demográficas, la salud, la educación, la nutrición, la habitación y la urbanización. La Reunión también consideró - en relación con las consecuencias ambientales de

(1) UNEP, *The Meeting of the Group of Legal Experts to Examine the Concept of the Common Concern of Mankind in Relation to Global Environmental Issues* (Malta, 1990; ed. D. J. Attard). *Report on the Proceedings of the Meeting (co-rapporteurs, A.A. Cançado Trindade and D.J. Attard)*, Malta/Nairobi, UNEP, 1991, pp. 24-25.

la reciente Guerra del Golfo - el impacto y el daño ambientales causados por determinados medios y métodos de actividades hostiles a la luz de los preceptos del derecho de los conflictos armados y del derecho internacional humanitario en general⁽²⁾. Posteriormente, en el Seminario Internacional, co-auspiciado por el PNUMA, sobre "Los Países en Desarrollo y el Derecho Ambiental Internacional", y realizado en Beijing, China, en agosto de 1991, otra vez insistimos, nuevamente como *co-rapporteur* del Seminario, en la inclusión - que se efectuó - del párrafo siguiente en el Informe final del Seminario.

- "*Environmental Protection and Human Rights* -

There was general consensus that there were linkages between the domain of environmental protection and that of human rights, provided mainly by the focus on certain fundamental rights (*inter alia*, the right to life and the right to health). It was further indicated that the emergence of the right to a healthy environment and the right to development was meant to enhance rather than to restrict, other rights, given their indivisibility and interrelatedness. It was generally felt that environmental protection also amounted ultimately to a quest for survival and the protection of human health⁽³⁾.

Hace una década, el Programa de Montevideo de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental, que, a partir de su adopción en 1981 ha constituido la base de las actividades del PNUMA en la esfera del derecho ambiental, no hizo ninguna referencia expresa a la protección de los derechos humanos o a la relación de esta con la protección ambiental⁽⁴⁾. Sin embargo, algunos de los temas o sectores incluidos en el Programa de Montevideo de 1981 tienen relación con aspectos de la vigencia de algunos derechos humanos (v.g., derecho a la salud). Como parte de los *travaux préparatoires* de la Reunión de Expertos Gubernamentales en Derecho Ambiental para el Examen (revisión y actualización) del Programa de Montevideo (Rio de Janeiro, 30/10 a 02/11/1991), el Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA volvió a reunirse, en Ginebra y en Nairobi, en julio y septiembre de 1991, respectivamente, para evaluar los resultados de la primera década del Programa de Montevideo (1981-1991) y considerar nuevas

(2) Informe de la Reunión de Ginebra reproducido in *13 Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1991) pp. 253-258, §§ 8 y 11-13, respectivamente; la Reunión se refirió, además, al problema de los "refugiados ecológicos", a la luz del derecho internacional de los refugiados (§ 12).

(3) UNEP, *Beijing Symposium on Developing Countries and International Environmental Law* (Beijing, China, 1991), *Final Report* (co-rapporteurs, A.A. Caçado Trindade and A. Malhotra), Beijing/Nairobi, UNEP, 1991, p. 7.

(4) Cf. UNEP, *Review of the Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law 1981-1991*, Nairobi, UNEP, August 1991, pp. 1-47.

esferas de acción resultantes de la evolución de los problemas ambientales. Las sugerencias y recomendaciones del Grupo de Consultores del PNUMA fueron recogidas y incorporadas en la *Nota del Director Ejecutivo* del PNUMA (documento UNEP/ENV.LAW/2/2, de 10/09/1991) a la referida Reunión de Expertos Gubernamentales, en la cual ella sirvió de documento de base y fue ampliamente debatida.

En el seno del Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA (reuniones preparatorias de Ginebra y de Nairobi, *supra*), sostuvimos la necesidad de que la revisión y actualización del Programa de Montevideo incluyeran un reconocimiento expreso de la relación entre la protección ambiental y la protección de los derechos humanos y contemplaran nuevas áreas o temas que reflejasen la realidad de esta relación. Como resultado del consenso que se logró formar en el seno del Grupo de Consultores Jurídicos del PNUMA sobre este punto, el documento supracitado contiene algunos pasajes significativos en este sentido, que merecen mención y destaque. Así, la referida *Nota del Director Ejecutivo* del PNUMA empieza *inter alia* por considerar como uno de los nuevos temas a abordarse en el curso del próximo decenio "la relevancia y la contribución de la protección de los derechos humanos para la protección del medio ambiente, con atención especial a la formulación e implementación del derecho a un medio ambiente sano"⁽⁵⁾; incluye, además, el nuevo tema de los "problemas ambientales de la urbanización, incluido el crecimiento demográfico"⁽⁶⁾.

En relación con este último tema, el documento del PNUMA se refiere a los problemas de urbanización incontrolada con la situación o condición prevaeciente de pobreza generalizada alrededor de las ciudades grandes de los países en desarrollo: "esto no sólo produce efectos nocivos en la salud humana, sino también problemas ambientales", tornándose un tema prioritario para numerosos países. Tales problemas ambientales de los países en desarrollo derivan de las "condiciones de pobreza", y requieren así la mejora de las "condiciones socioeconómicas de vida", la búsqueda de "sociedades más igualitarias"⁽⁷⁾. Aquí, pues, se sostiene el derecho a la vida en su amplia dimensión, abarcando las condiciones dignas y adecuadas de vida, y se toman en consideración los efectos de dichos problemas sobre el medio ambiente y sobre la salud humana al mismo tiempo, conjuntamente.

La *Nota del Director Ejecutivo* del PNUMA dedica asimismo atención a la "conciencia y educación ambiental": "es necesario educar al público sobre cuestiones ambientales para que sea conciente de la gravedad de los problemas ambientales, con miras a lograr su participación efectiva y la aceptación de responsabilidad individual relativa al medio ambiente"; además, "también es necesario facilitar la participación del público en las etapas apropiadas del proceso

(5) PNUMA, doc. UNEP/ENV.LAW/2/2, de 10/09/91, pp. 4, y 16 ítem 9.

(6) *Ibid.*, p. 4.

(7) *Ibid.*, p. 15 ítem 6, § 71.

decisorio, tanto en lo tocante al proceso legislativo y administrativo como en lo que respecta a la implementación"; y, más adelante, agrega la *Nota* que en el proceso de creación de una conciencia pública sobre cuestiones ambientales debe estudiarse asimismo la posibilidad de reconocer a las organizaciones no-gubernamentales y a los particulares "capacidad para impetrar causas y acciones ambientales ante los tribunales nacionales"⁽⁸⁾. En otros términos, se reconocen el derecho a la información (ambiental), el derecho de participación (incluso en el proceso decisorio), y el derecho a recursos legales disponibles y eficaces, - corolarios del derecho a un medio ambiente sano (derecho a la conservación del medio ambiente).

Al examinar el ítem de la implementación de los instrumentos internacionales, el documento del PNUMA significativamente reconoce la contribución que puede aportar en esta área la experiencia acumulada en el campo de la implementación internacional de los derechos humanos:

- "La experiencia de los procedimientos voluntarios de informes en el campo de los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas, por medio del cual no-Partes en tratados de derechos humanos envían informes sobre sus situaciones de derechos humanos, debfa examinarse de cerca con miras a la posible adopción de un esquema similar para los acuerdos sobre el medio ambiente. En este contexto, el paralelo entre el creciente número de tratados e instrumentos de derechos humanos firmados a partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el creciente número de acuerdos de derecho ambiental concluidos después de la Conferencia de Estocolmo de 1972 pone de manifiesto la necesidad de considerar la relevancia de los procedimientos de determinación de los hechos (*fact-finding*), de los procedimientos de informes, la necesidad de uniformización de los informes y su periodicidad, y la necesidad de establecer sistemas de verificación en el caso de los tratados ambientales. Figura anexo al presente informe un extracto del estudio sobre los enfoques paralelos y las afinidades en la evolución de los tratados e instrumentos de derecho ambiental y de protección de los derechos humanos"⁽⁹⁾. (...)

El documento del PNUMA también se refirió a la necesidad de tomar medidas para mayor desarrollo de conceptos y principios emergentes del derecho ambiental, como, *inter alia*, los de interés común de la humanidad, equidad intergeneracional, derecho al desarrollo sustentable⁽¹⁰⁾. En fin, el referido documento volvió su atención al derecho internacional humanitario, al señalar que

(8) *Ibid.*, pp. 9-10 ítem L, §§ 44 y 46, respectivamente; cf. también p. 13, § 66.

(9) *Ibid.*, pp. 10-11, § 53. Se trata del estudio que realizamos para el PNUMA, A.A. Caçado Trindade, *Human Rights and the Environment*, y que entregamos al PNUMA en 04 de septiembre de 1991, pp. 1-22 (mecanografiado, circulación limitada; estudio enviado por el PNUMA al Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 20 de febrero de 1992).

(10) *Ibid.*, p. 8, § 38.

"habría que estudiar si es necesario examinar las normas internacionales existentes que regulan la protección del medio ambiente en tiempo de conflicto armado", particularmente a la luz de los desastres ambientales resultantes de la reciente guerra del Golfo⁽¹¹⁾. Advirtió, además, el documento del PNUMA que debía "prestarse particular atención a la cuestión del desmantelamiento y destrucción de armas y dispositivos nucleares de manera segura, para que los residuos no representen peligro para las generaciones presentes o futuras"⁽¹²⁾. Subyacente a estas últimas advertencias encuéntrase la preocupación con la salvaguardia del derecho a la vida y a la salud en su amplia dimensión, y en último análisis con la propia sobrevivencia de la humanidad.

Todos los puntos arriba fueron debidamente considerados y ampliamente debatidos en la referida Reunión de Expertos Gubernamentales en Derecho Ambiental para el Examen del Programa de Montevideo (Rio de Janeiro, 30/10 a 02/11/1991), como lo relata el *Informe de la Reunión*, preparado por el PNUMA (documento UNEP/ENV. LAW/2/3, de 22/11/1991). Desde el inicio, las primeras intervenciones en la Reunión dejaron claro que había que "llevar plenamente en consideración" las dos principales cuestiones planteadas: "la pobreza y la injusticia social"⁽¹³⁾. Algunas Delegaciones, reconociendo el rol de los ciudadanos y las ONGs, sugirieron que se debería conceder *jus standi* apropiado a los ciudadanos y a las ONGs en mecanismos judiciales y administrativos, particularmente en los relativos a la implementación de la legislación ambiental⁽¹⁴⁾. Los documentos adoptados por la Reunión se refieren a la protección de la salud humana y del medio ambiente⁽¹⁵⁾. Las "Conclusiones y Recomendaciones de Rio de Janeiro", adoptadas por el plenario el 02 de noviembre de 1991, insisten en que el derecho ambiental es un instrumento esencial para la mejora de la calidad de vida⁽¹⁶⁾.

Además, un proyecto de resolución sobre conclusiones de la Reunión de Rio de Janeiro parcialmente discutidas pero no adoptadas por falta de tiempo contiene algunos puntos dignos de registro. El referido proyecto de resolución advierte, por ejemplo, que el Programa de Montevideo (revisado) para la próxima década debe tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas, y las necesidades de los países en desarrollo⁽¹⁷⁾; debe, además, estar dirigido a armonizar las preocupaciones con el desarrollo y el medio ambiente mediante la adopción de "un enfoque integrado y coordinado de todos los aspectos de la legislación ambiental y de la aplicación del Programa"⁽¹⁸⁾. En fin, los documentos parcialmente

(11) *Ibid.*, p. 6, § 16.

(12) *Ibid.*, p. 17, § 78.

(13) PNUMA, doc. UNEP/ENV.LAW/2/3, de 22/11/1991, p. 3, § 11.

(14) *Ibid.*, pp. 8-9, § 37.

(15) *Cf. ibid.*, Anexo II, p. 13, § 2.

(16) *Cf. ibid.*, Anexo I, p.11, § 1.

(17) *Ibid.*, Anexo III, p. 16, § 1(b).

(18) *Ibid.*, Anexo III, p. 16, § 3(b).

considerados pero no adoptados por la Reunión por falta de tiempo señalan significativamente la necesidad de

"(iii). Establish appropriate reporting systems on the implementation of international legal instruments, considering the reporting systems in other fields such as human rights and nuclear activities, providing, where appropriate, for public comments on such reports;

(iv). Examine the possibility of establishing verification systems for environmental treaties having regard to the experiences gained, especially in the human rights field (...)"⁽¹⁹⁾.

Los referidos documentos también enfatizan la necesidad de promover la conscientización, educación e información públicas sobre los regímenes ambientales internacionales así como una mayor participación pública en la consideración e implementación de la normatividad ambiental internacional y nacional⁽²⁰⁾. Agregan la necesidad de desarrollar recursos apropiados para las víctimas y víctimas potenciales de daño ambiental⁽²¹⁾. Y además se refieren a la necesidad de cooperación para la protección del medio ambiente durante los conflictos armados⁽²²⁾. Los temas adicionales para posible consideración durante el próximo decenio incluyen los siguientes:

"(...) 3. Further development of emerging and evolving concepts of environmental law, such as the (...) common concern of mankind, inter-generational equity; (...)

8. Environmental problems of human settlements, including their growth; (...)

11. The relevance and contribution of the international law of human rights to environmental protection mechanisms; (...)"⁽²³⁾.

También en el seno del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos hemos defendido la necesidad de diversificación temática, con nuevas áreas de investigación incluyendo el tema del medio ambiente en el marco de los derechos humanos (reunión anual del Consejo de 1991)⁽²⁴⁾. Asumimos la dirección académica de este nuevo programa del IIDH - en cuyo marco se realiza el presente Seminario, - que logró alcanzar consenso en el Consejo Directivo en cuanto a su importancia para el IIDH, como "una de las prioridades de la próxima década"⁽²⁵⁾. Todavía en el ámbito del sistema interamericano, en un estudio preparado para el Comité Jurídico Interamericano de la OEA nos referimos a los

(19) *Ibid.*, Anexo III, p. 24, § 11.

(20) Cf. *ibid.*, Anexo III, pp. 22-23, § 9.

(21) Cf. *ibid.*, Anexo III, p. 21, § 7 (i).

(22) Cf. *ibid.*, Anexo III, p. 17, § 1 (iv).

(23) *Ibid.*, Anexo III, p. 27, § 15.

(24) Cf. IIDH, *Informe al Consejo* (marzo 1990/marzo 1991), pp. 10-12, esp. p. 11.

(25) IIDH, *Informe al Consejo* (marzo 1991/marzo 1992), p. 9.

problemas prioritarios de los países de la región que conciernen tanto a la protección de los derechos humanos como a la protección ambiental (v.g., la pobreza urbana extrema y los asentamientos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el fortalecimiento del proceso y de las instituciones democráticas y el derecho de participación, la construcción de una sociedad más igualitaria, la realización de ciertos derechos básicos como los derechos a la alimentación, a la habitación, a la salud, a la educación)⁽²⁶⁾.

Además de estas iniciativas y esfuerzos pioneros, estamos convencidos de que el tema de las relaciones entre la protección de los derechos humanos y la protección ambiental merece ser más ampliamente difundido y profundizado⁽²⁷⁾. Para esto, para los propósitos básicos de este Seminario Interamericano sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, tenemos la gran satisfacción de recibir, en esta sala de reuniones del Hotel Carlton de Brasilia, algunos de los más distinguidos expertos en la temática del Seminario, provenientes de diferentes continentes, países e instituciones, que hoy nos honran con su presencia. Algunos cuentan con una vasta trayectoria en el campo de la protección de los derechos humanos, otros con amplia experiencia en el campo de la protección ambiental, y otros en fin con la rara combinación de conocimiento teórico y práctico de ambas áreas. Somos, así, afortunados en poder contar con un Grupo de Expertos altamente calificado para la realización de los propósitos básicos del Seminario.

Anticipamos nuestros agradecimientos por su contribución, así como por la presencia de los observadores, dentre los cuales los Profesores del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, y de otras Universidades brasileñas, que brindan su apoyo al Programa de Promoción de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de la Universidad de Brasilia, bajo nuestra coordinación, ahora en su segundo año de actividades académicas. Agradecemos, en particular, en nombre del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a las entidades copatrocinadoras de este evento, - el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo, y la Fundación Friedrich-Naumann, - que, por su valioso apoyo, han tornado posible la realización de este Seminario.

(26) Se trata del estudio que realizamos para el Comité Jurídico Interamericano de la OEA (CJI/OEA), A.A. Cançado Trindade, *International Environmental Law: Principal Issues Concerning the American States*, y que entregamos al CJI/OEA el 06 de noviembre de 1991, pp. 1-22 (mecanografiado, circulación interna; el referido estudio tuvo por objetivo ayudar a la preparación del Informe del CJI/OEA sobre el tema "El Proceso Tendiente a un Derecho Ambiental de las Americas", relator Galo Leoro F., doc. OEA/Ser. Q/CJI/RES. I-13/92, de 13/03/1992, estudio *cit. in pp.* 18, 51 y Anexo).

(27) Para un estudio reciente sobre este tema en particular, cf. A.A. Cançado Trindade, "The Parallel Evolutions of International Human Rights Protection and of Environmental Protection and the Absence of Restrictions upon the Exercise of Recognized Human Rights", 13 *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1991) pp. 35-76.

Como se puede constatar en el Programa, hemos intentado establecer un necesario equilibrio entre los temas atinentes al marco conceptual, concentrados en los dos primeros días del Seminario, y los orientados hacia la operabilidad, concentrados en el tercer día del Seminario. Dedicaremos el cuarto y último día del Seminario al establecimiento de bases y a la formulación de recomendaciones para la elaboración de un proyecto de programa de educación en derechos humanos y en derecho ambiental para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a ser desarrollado de inicio y experimentalmente en seis países pilotos latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela). En adición, estará a cargo de un Comité de Redacción designado por los participantes invitados la elaboración, al término de los trabajos, de las Conclusiones del Seminario. Los idiomas de trabajo serán el castellano, el inglés y el portugués.

Además del significativo apoyo de los expertos de varios países aquí presentes y de los que, todavía en viaje hacia Brasil, se unirán a nosotros en el curso del Seminario, hemos recibido importantes adhesiones de otros expertos de diferentes regiones del mundo que, imposibilitados de venir a Brasilia en razón de otros compromisos, sin embargo nos han enviado en los últimos días comunicaciones al Seminario (como, v.g., *inter alia*, las de la Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Dra. Sonia Picado, y del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Dr. Mostafa Tolba), que, junto con los textos de las ponencias, los informes e intervenciones y los documentos finales del evento, constarán también en las Actas del Seminario Interamericano sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, que esperamos tener publicadas en forma de libro y enviadas a todos los participantes al final del corriente año. Al concluir estas palabras inaugurales del Seminario de Brasilia, deseamos a todos los presentes cuatro días de agradable convivencia y fructuosa labor, reiterando, en nombre del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, nuestros más sinceros agradecimientos por su honrosa presencia y su valiosa participación y contribución.