



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Se presenta: *Amicus curiae*

Ciudad de México, Méx. - San José, Costa Rica
19 de enero de 2017

Juez Roberto F. Caldas
Presidente de la Corte
Interamericana de Derechos
Humanos
P r e s e n t e

Distinguido Presidente:

Respetuosamente, por instrucciones del Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de conformidad con las atribuciones a que se refieren los artículos 2º, 6º, fracción VII y 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), me permito poner a consideración de ese Honorable Tribunal el presente *amicus curiae*, con relación al cuestionamiento sometido por el Estado de Colombia el 14 de marzo de 2016, acerca de la interpretación de los artículos 1.1, 4.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual se tramita ante esa Jurisdicción, en ejercicio de su competencia consultiva.

La figura del *amicus curiae*, reconocida en el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permite acercar a ese Tribunal diversos elementos, a través de los que se espera contribuir desde el ámbito de competencia de esta Institución Nacional de Protección de los Derechos Humanos (INPDH), a la solución de la consulta planteada y con ello, a la protección más amplia a los derechos humanos que se consagran en el ordenamiento interamericano.

La actividad de las instituciones del Sistema Interamericano reviste gran importancia para la CNDH, en razón de que es una de las más importantes fuentes de jurisprudencia internacional de los derechos humanos, y son pieza clave en nuestra actividad cotidiana, debido a su incorporación en las resoluciones que emite este *ombudsman*.

Asimismo, la presentación de este *amicus curiae* constituye una valiosa oportunidad para fortalecer el diálogo interamericano en torno a la protección de los derechos humanos. En razón de lo cual, se acompaña un ejemplar de la Recomendación General no. 26, emitida por esta Comisión Nacional en abril de 2016, en la que se desarrolla entre otros estándares, la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

En virtud de lo anterior, me permito solicitar a esa Corte Interamericana se tenga por recibido el presente documento y sus anexos, para los efectos correspondientes.

Reciba un atento saludo.

A t e n t a m e n t e

Sexto Visitado General



Jorge Ulises Carmona Tinoco



***Amicus curiae* que se presenta ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la Opinión Consultiva del Estado de Colombia**

19 de enero de 2017

Contenido

- I. Justificación
- II. Objeto del *Amicus Curiae*
- III. Planteamientos esgrimidos por el Estado de Colombia en la solicitud de opinión consultiva
- IV. Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
 - A. Sobre el objeto de la función consultiva y los instrumentos jurídicos sobre los cuales puede recaer
 - B. Protección del derecho humano al medio ambiente en los tratados internacionales y “otras disposiciones permanentes”
 - C. El régimen de protección de las áreas naturales dentro del ámbito interno e internacional, su interrelación con el goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente, e interdependencia con otros derechos



I. Justificación

El pasado 14 de marzo de 2016, el Estado de Colombia presentó ante la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva, relativa a la interpretación de los artículos 1.1, 4.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El *amicus curiae* es una institución reconocida en el derecho, con amplia utilización en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos a través del cual personas ajenas a un juicio o proceso, ofrecen razonamientos jurídicos y consideraciones relacionadas con los hechos del caso.

En el sistema Americano de Derechos Humanos esta figura es consagrada en el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo artículo 3 establece que la expresión *amicus curiae* significa: “la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia”.

Por lo que respecta al reconocimiento de esa institución en México, puede mencionarse el Acuerdo General número 10/2007, de 3 de mayo de 2007, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se establecen los lineamientos para la comparecencia de especialistas ante el Tribunal Pleno.

Por su parte, el *Libro Blanco sobre la Reforma Judicial* publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que los tribunales que escuchan las opiniones contenidas en los *amicus curiae* pueden verse favorecidos al tener puntos de vista adicionales sobre cuestiones en litigio, además de que dicha figura es especialmente útil cuando los temas que se litigan pueden tener importantes consecuencias jurídicas.¹

¹ *Libro Blanco para la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 354.



En virtud de lo anterior, y tomando en consideración las atribuciones que se establecen en los artículos 2º, 6º, fracción VII y 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como lo señalado en el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional somete a consideración de ese Tribunal, el presente *amicus curiae*, a fin de ofrecer elementos en el marco de la solicitud de opinión consultiva que presentó el Estado Colombiano.

Una vez expuesto lo anterior, se procederá a desarrollar los tópicos en materia de derechos humanos que se relacionan con tales interrogantes.

II. Objeto del *Amicus curiae*

El documento que se describe a continuación tiene por objeto proporcionar a los Honorables Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, argumentos y opiniones relacionadas con la interpretación de los artículos 1.1, 4.1 y 5.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para que sean valorados en razón de la opinión consultiva de Colombia, la cual será discutida en ese Tribunal.

A partir de los argumentos desarrollados más adelante, la Comisión espera que la Honorable Corte cuente con elementos jurídicos que ayuden a la interpretación de los artículos mencionados. Es interés de la Comisión Nacional, contribuir desde su experiencia y en el marco de sus atribuciones, al desarrollo de los estándares de derechos humanos; en el presente asunto, principalmente en lo relativo a la protección del derecho humano a un medio ambiente. En razón de lo anterior, la Comisión, presenta el siguiente *amicus curiae*.



III. Planteamientos esgrimidos por el Estado de Colombia en la solicitud de opinión consultiva

A. ¿De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.1 del Pacto de San José, debería considerarse que una persona, aunque no se encuentre en el territorio de un Estado parte, está sujeta a la jurisdicción de dicho Estado en el caso específico en el que, de forma acumulativa, se cumplan las cuatro condiciones que a continuación se enuncian? i) Que la persona resida o se encuentre en una zona delimitada y protegida por un régimen convencional de protección al ambiente del que dicho Estado sea parte; ii) Que ese régimen convencional prevea un área de jurisdicción funcional, como por ejemplo el previsto en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Mar Caribe; iii) Que en esa área de jurisdicción funcional los estados tengan la obligación de prevenir, reducir y controlar la polución por medio de una serie de obligaciones generales y/o específicas; y iv) Que, como consecuencia de un daño al medio ambiente o de un riesgo de daño ambiental en la zona protegida por el convenio de que se trate, y que sea atribuible a un Estado parte del convenio y del Pacto de San José, los derechos humanos de la persona en cuestión hayan sido violados o se encuentren amenazados.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que la lectura de dicha interrogante debe abordarse, en principio, considerando la concurrencia de las cuatro condiciones enumeradas; para responder si ello se inscribiría dentro de la obligación general de respetar los derechos humanos prevista en el artículo 1.1 del Pacto de San José; por lo que se refiere a personas que no se localicen dentro del territorio de un Estado parte del tratado en cuestión.

En ese tenor, las cuatro condiciones de actualización “acumulativa” deben ser conceptuadas, a juicio de este organismo, bajo la siguiente caracterización:



1. La existencia de un régimen convencional de protección al medio ambiente marino, en el cual se establezca la obligación de los Estados parte de “prevenir, reducir y controlar la polución por medio de una serie de obligaciones generales y/o específicas”; y que dentro del ámbito territorial de dicho sistema jurídico se prevea un “área de jurisdicción funcional”.
2. Que una persona resida o transite dentro de la zona delimitada y protegida por el régimen convencional en cuestión, independientemente de si el Estado donde ella se sitúe sea o no parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
3. Que en virtud de un daño al medio ambiente o riesgo al mismo, ocurrido dentro de la zona protegida, atribuible a un Estado parte tanto en el convenio ambiental en cuestión y el Pacto de San José, “exista” (o pueda existir) una violación a los derechos humanos de dicha persona, o bien éstos “se encuentren amenazados”.

Sobre ese planteamiento, el Estado de Colombia somete a la consideración de la Honorable Corte Interamericana determinar si la probable víctima podría estar sujeta a la “jurisdicción” del Estado infractor, en términos de la obligación general de respeto prevista en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; pese a no situarse dentro del territorio de ese Estado, si bien dentro de la zona protegida por el régimen convencional de protección al medio ambiente marino.

B. ¿Las medidas y los comportamientos que por acción y/o omisión, de uno de los Estados parte, cuyos efectos sean susceptibles de causar un daño grave al medio ambiente marino —el cual constituye a la vez el marco de vida y una fuente indispensable para el sustento de la vida de los habitantes de la costa y/o islas de otro Estado parte— son compatibles con las obligaciones formuladas en los artículos 4.1 y 5.1, leídos en relación con el artículo 1.1, del Pacto de San José? ¿Así como de cualquier otra disposición permanente?

Al respecto, se aprecia que el cuestionamiento inicialmente se refiere a una relación causal entre los daños graves al medio ambiente marino atribuibles a un Estado, y las



afectaciones a los habitantes de la costa o islas de otro. Bajo dicha tesis, al emplearse la noción de “Estado parte”, se entiende que la relación entre ambos se encontraría determinada por formar parte de un régimen convencional; empero, no se precisa la pertenencia al referido en la primera pregunta, o bien cualquier otro tratado multilateral, bilateral, regional, universal, en materia de derechos humanos o cualquier otra.

Aclarado lo anterior, se desprende que el objeto de la consulta radica en precisar la compatibilidad de las medidas, acciones u omisiones correspondientes al “Estado parte infractor”, con relación a las obligaciones generales de respeto a los derechos humanos a la vida e integridad personal, en el marco de la Convención Americana y cualquier otro instrumento convencional o “disposición” permanente. Sin embargo, es de notar que no se aclara si dicha compatibilidad hace referencia al comportamiento jurídico del primero de los Estados, el segundo o bien la relación jurídica entre ambos, con relación al goce y ejercicio de los derechos humanos de los afectados.

Por otra parte, es de notar que en el contexto de la interrogante se aprecia un reconocimiento de la protección y preservación del medio ambiente como un derecho humano, al señalarse que “constituye a la vez el marco de vida y una fuente indispensable para el sustento de la vida”; a partir de lo cual se inquiere sobre la interdependencia de ese derecho y otros de carácter civil, particularmente a la vida e integridad personal, por lo que a juicio de esta Comisión esa inquietud en particular no representaría materia de debate.

C. ¿Debemos interpretar, y en qué medida, las normas que establecen la obligación de respetar y garantizar los derechos y libertades enunciados en los artículos 4.1 y 5 del Pacto, en el sentido de que de dichas normas se desprende la obligación a cargo de los Estados miembros del Pacto de respetar las normas que provienen del derecho internacional del medio ambiente y que buscan impedir daño ambiental susceptible de limitar o imposibilitar el goce efectivo del derecho a la vida y a la integridad personal, y que una de las maneras de cumplir esa obligación es a través de la realización de estudios de impacto ambiental en una zona protegida por el derecho internacional y de la cooperación



con los Estados que resulten afectados? De ser aplicable, ¿qué parámetros generales se deberían tener en cuenta en la realización de los estudios de impacto ambiental en la Región del Gran Caribe y cuál debería ser su contenido mínimo?

Sobre el particular, el último de los planteamientos presentados por el Estado de Colombia se especifica en el supuesto de un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; respecto a si la eficacia de la obligación general de respetar y garantizar los derechos previstos en los artículos 4.1 y 5 de ese tratado, se materializa en la observancia de las normas relativas al derecho internacional del medio ambiente, y si es el caso bajo qué interpretación.

En segundo lugar, la cuestión se particulariza a consultar si la realización de estudios de impacto ambiental corresponde a una medida que garantice el respeto a los derechos humanos a la vida e integridad personal, particularmente dentro del área de protección establecida por un régimen convencional, sin distinguirse que tales estudios recaigan o no sobre fracciones de dicha zona que correspondan al territorio del Estado parte. Asimismo, es objeto del mismo planteamiento la cooperación internacional “con los Estados que resulten afectados”.

Finalmente, y sobre las bases expuestas, el Estado colombiano dirige su interrogante a la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental dentro de la Región del Gran Caribe, como también los parámetros generales y contenido mínimo al cual deben ajustarse, en síntesis, si dichos procedimientos deben contextualizarse dentro del régimen jurídico de protección de ecosistemas; cuestión que, como la relativa a la interdependencia entre el derecho humano al medio ambiente y otros derechos, se encuentra implícitamente dirimida.



IV. Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

A partir de los planteamientos esgrimidos por el Estado de Colombia, y a partir de la experiencia de este Organismo Nacional de Protección en el conocimiento de quejas relativas a afectaciones al derecho humano al medio ambiente; se estimó pertinente ofrecer a ese Honorable Tribunal una serie de consideraciones relacionadas con el tema objeto de análisis. Evidentemente, no se pretende ofrecer un estudio exhaustivo sobre los temas involucrados, sino presentar brevemente un conjunto de reflexiones surgidas del incipiente quehacer cotidiano de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en el cual ha resultado decisiva la aplicación e interpretación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, especialmente aquellos surgidos en el marco del Sistema Interamericano.

En principio, se estima que de resultar procedente la solicitud presentada por el Estado de Colombia, el análisis de los planteamientos presentados recae en el esclarecimiento de los siguientes ejes temáticos:

- ❖ El medio ambiente como un derecho humano sujeto a respeto y protección por parte de los estados americanos, previsto tanto en los tratados internacionales de la materia o específicos en los cuales sean parte, aquellos cuyo objeto no necesariamente se refiera a la protección de los derechos humanos (o en particular el medio ambiente); como en los instrumentos declarativos que contienen y definen los derechos esenciales previstos en la Carta de la Organización de Estados Americanos, y la de las Naciones Unidas.
- ❖ Interdependencia de la protección del medio ambiente, respecto del goce y ejercicio de otros derechos humanos, como la vida, integridad física, propiedad, autodeterminación pueblos, u otros de carácter económico, social y cultural.



- ❖ Observancia y cumplimiento a los derechos humanos dentro de los regímenes convencionales bilaterales o multilaterales, en los que formen parte los estados americanos; con independencia de las materias sobre las cuales versen dichos sistemas jurídicos.
- ❖ En lo relativo a cualquier régimen convencional de protección al medio marino en el cual sean parte dichos estados, y dentro de ese propio ámbito de validez, el sentido y alcance de las obligaciones generales y específicas en materia del derecho humano al medio ambiente, como también la interdependencia con otros derechos y libertades.
- ❖ Obligaciones y alcances de la responsabilidad de los Estados parte en los regímenes convencionales de protección al ambiente, por hechos propios o respecto de ilícitos de derecho internacional atribuibles a otro Estado, acontecidos dentro de un “área de jurisdicción funcional”.
- ❖ Relaciones jurídicas entre la observancia o incumplimiento, por parte de los Estados americanos, de las disposiciones previstas en regímenes convencionales bilaterales o multilaterales, y las correspondientes a los sistemas de protección de los derechos humanos.

Tales propuestas, como se observará más adelante, se fundan tanto en los estándares derivados de la jurisprudencia que la Corte Interamericana ha generado en el marco de sus opiniones consultivas, como en el estado actual que guarda la protección del derecho humano al medio ambiente a nivel internacional; además de la existencia de un régimen jurídico consolidado de protección de las áreas naturales, en el seno de los estados y a nivel internacional, cuya efectividad y eficacia es determinante en el goce y ejercicio de numeroso derechos humanos.



En todo caso, este Organismo Nacional de Protección comparte la convicción, generalizada entre los Estados, organismos internacionales y la sociedad civil, de que el medio ambiente es materia de los derechos humanos, en tanto objeto particular de protección, cuyo goce y ejercicio es definitorio en la eficacia de otros derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

A. Sobre el objeto de la función consultiva y los instrumentos jurídicos sobre los cuales puede recaer

De acuerdo con el artículo 64 del Pacto de San José, los miembros de la Organización de Estados Americanos y los órganos previstos en el Capítulo X de la Carta de dicho organismo internacional, “podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”. Dicha competencia, además, podrá recaer sobre consultas relativas a la compatibilidad entre las leyes internas de cualquier Estado solicitante, y los instrumentos internacionales referidos.

En la situación sometida a estudio, se advierte que las inquietudes manifestadas por el Estado de Colombia hacen referencia explícita a un supuesto enmarcado dentro del artículo 64.1 de la Convención Americana; esto es, una consulta referente a la interpretación de disposiciones en materia de derechos humanos, previstas en un tratado internacional del cual es parte un miembro de la Organización de Estados Americanos. En ello, las situaciones hipotéticas plasmadas son entendidas por este Organismo de Protección, como meros ejemplos cuya finalidad pueda recaer “en ilustrar las distintas interpretaciones que pueden existir sobre la cuestión jurídica”.²

² Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafo 35.



Con relación a la aplicación del mencionado artículo 64.1, ese Honorable Tribunal ha desarrollado una notable jurisprudencia relativa tanto a los alcances de su competencia consultiva, como de los propios derechos humanos reconocidos por los Estados Americanos. En cualquier circunstancia, ambos sectores resultan interdependientes y complementarios, conclusión a partir de la cual la Comisión Nacional tiene a bien recapitular algunas de los precedentes derivados de las opiniones consultivas, que bajo una particular consideración son atinentes para estudiar los planteamientos presentados en la solicitud presentada el 14 de marzo de 2016.

Al esclarecerse en 1982, el objeto de su función consultiva, la Corte Interamericana resolvió que el ejercicio de dicha atribución “puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano”.³

De igual manera, al ser analizado en 1989 el valor jurídico de los instrumentos internacionales de índole declarativo o preceptivo, ese Honorable Tribunal determinó que dichos documentos constituyen efectivamente fuente de obligaciones internacionales, en tanto determinen los derechos humanos referidos en tratados internacionales que precisen su observancia.⁴ Tal fue el caso de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, respecto de la cual se expuso que si bien “no fue concebida ni redactada para que tuviera la forma de un tratado”⁵, los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos han entendido que contiene y define aquellos derechos humanos esenciales, a los cuales se refiere la Carta de la Organización de Estados Americanos⁶, que sin

³ ColDH. Otros tratados” Objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1.

⁴ ColDH. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10

⁵ *Ibidem*, párrafo 34.

⁶ *Ibidem*, párrafo 43.



embargo no están enumerados ni definidos por dicho tratado. De tal suerte que “no puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración”.⁷

En complemento a los principios derivados de las dos opiniones consultivas precedentes, en 1999 se expuso no sólo la consideración de que existan disposiciones sobre derechos humanos en instrumentos internacionales diversos a tal materia, sino que un tratado pueda concernir a la protección de los derechos humanos con independencia de cuál sea su objeto principal. Dicho argumento subyace en que, al permitir la eficacia de los derechos humanos, los derechos establecidos los instrumentos internacionales expandan el horizonte de protección de los justiciables⁸; y por otra parte, que su inobservancia acarree las consecuencias jurídicas de una violación a los derechos humanos.⁹

Finalmente, en cuanto a la interdependencia entre las disposiciones previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otras relativas a esa materia, contenidas en instrumentos del mismo ámbito regional, universal o de otras regiones; en 2002 se subrayó la pertinencia de atender los avances normativos, con la finalidad de ofrecer una “interpretación dinámica”¹⁰ del precepto o preceptos en cuestión, “que responda a las nuevas circunstancias sobre las que debe proyectarse y atienda a las necesidades” en juego, máxime en ejercicio de la función consultiva.¹¹ Bajo esta consideración, recientemente se insistió que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.¹²

⁷ *Idem.*

⁸ ColDH. **El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Resolutivo 6.**

⁹ *Ibidem*, párrafo 137 y resolutivo 7.

¹⁰ “Condición jurídica y derechos humanos del niño”, *cit.*, párrafo 28.

¹¹ *Ibidem*, párrafo 30.

¹² Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y



B. Protección del derecho humano al medio ambiente en los tratados internacionales y “otras disposiciones permanentes”

Como ya se hizo mención, la protección del medio ambiente se considera una materia de enorme trascendencia para la comunidad internacional, organismos internacionales, estados e individuos, por la relevancia implícita que guarda dicha materia de estudio y la interdependencia que existe con el adecuado goce y ejercicio del derecho ambiental para la dignidad humana. De lo anterior, da cuenta el amplio catálogo de disposiciones internacionales referentes al tema, de entre las que se sitúan instrumentos declarativos, tratados, resoluciones y documentos diversos, dentro del ámbito universal, regional, bilateral o multilateral.

Respecto de los documentos de índole declarativo, cuya trascendencia y valor jurídico se ha explicitado antes, se encuentra en primer lugar la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, surgida al calor de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia; misma que por primera vez hizo explícita la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales. A su vez, los principios establecidos en ese primer instrumento declarativo fueron complementados por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en junio de 1992, como consecuencia de la segunda Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil.

En el mismo tenor se sitúan los Objetivos del Desarrollo del Milenio, adoptados en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000; en los que se enfatizó la necesidad de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en el marco de los propósitos y principios previstos por la Carta de las Naciones Unidas. Dicho compromiso, a la vez, se ha ratificado y

62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22, párrafo 49



desarrollado a partir de lo dispuesto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, acordada el 2 de agosto de 2015, en la que se prevé adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; al igual que proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar los bosques de forma sostenible; luchar contra la desertificación; detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica (Objetivos 13, 14 y 15).

Al respecto, cabe señalar que si bien la Carta de las Naciones Unidas establece desde su preámbulo el respeto e igualdad en los derechos fundamentales, la dignidad y valor de la persona humana como principios torales, dicho tratado no enumera ni define cuáles son tales derechos; como tampoco al referirlos en el apartado de propósitos de las Naciones Unidas, las funciones de la Asamblea General u organismos subsidiarios, o en materia de principios de cooperación internacional. Por ello, la determinación e interpretación de tales derechos debe atenerse en integración con los instrumentos preceptivos que les otorguen sentido y alcance, como en lo principal sería la Declaración Universal de los Derechos Humanos, u otros documentos que prevean criterios y principios generales como “inspiración y guía para preservar el medio humano” (Declaración de Estocolmo), o bien el respeto del interés colectivo, al igual que “la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial” (Declaración de Río), todos ellos elaborados en el marco de reuniones convocadas en el marco de la propia Carta.

Dentro del ámbito de la Organización de Estados Americanos, es preciso señalar que además de explicitarse los derechos humanos en un contexto similar al de la Carta de las Naciones Unidas, la importancia de proteger el medio ambiente se ha hecho patente en otros documentos de enorme relevancia. Tal es el caso de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por los estados miembros de dicha organización durante una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General que se llevó a cabo el 11 de septiembre de



2001 en Lima, Perú; en la cual desde su preámbulo se reconoció que un “medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política”, donde además en el artículo 15 se expuso la trascendencia de “que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones”. Por otra parte, la reciente Carta Social de las Américas (adoptada el 4 de junio de 2012, en la segunda sesión plenaria de la 42 Asamblea General de la Organización, que se llevó a cabo en Cochabamba, Bolivia); reconoce en su preámbulo que “un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral”, además de dedicar dos artículos al tema (17 y 22).

Complementariamente, se cuenta con diversos documentos declarativos que en el ámbito americano dan cuenta del papel que juega la protección del medio ambiente en los estados, entre ellos el la Declaración y Plan de Acción de Miami (1994), el Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra, la Declaración de Santiago (1998), el Plan de Acción de Quebec (2001), la Declaración de Puerto España (2009), entre otros.

Por lo que hace a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce en su artículo 11 el derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia; en tanto que el Protocolo de San Salvador en su artículo 11 dispone el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano, como también a la protección, preservación y mejoramiento del propio medio ambiente. Incluso, en lo que corresponde genéricamente a los derechos económicos, sociales y culturales (sector dentro del que hoy en día se agrupan a los ambientales), la propia Convención Americana en su artículo 26 preceptúa el compromiso de sus Estados parte de: “adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas



económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, [...] en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Además, instrumentos especializados en materia de derechos humanos abordan la protección del medio ambiente, de entre los que destacan la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 39, y la Convención Americana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en su numeral 25.

A los tratados enumerados con antelación, se suma el vasto catálogo integrado por los instrumentos internacionales relativos propiamente a la materia ambiental, destacando los siguientes: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional; Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural, Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación, Convención de Londres sobre la Descarga de Desechos de 1972; Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres; y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Se trata no sólo de instrumentos relativos a la materia internacional ambiental, sino que conforme a los criterios emitidos por la Corte Interamericana, conciernen indudablemente a la protección del derecho humano al medio ambiente, e incluso cualquier otro derecho o libertad previstos dentro del articulado en cuestión.

Por otro lado, cobran también relevancia las disposiciones relativas al derecho humano al medio ambiente que estén previstas en tratados cuyo objeto si bien no refiera a la materia ambiental, sí prevean disposiciones atinentes; como en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en el Tratado Antártico (especialmente las convenciones y protocolos derivados de dicho instrumento), los relativos al control armamentístico (ejemplo, el Tratado de No Proliferación Nuclear), o bien adoptados en el marco de



organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de la Salud, o la Organización Panamericana de la Salud.

En última instancia, y no por ello con menor relevancia, se encuentran los instrumentos internacionales pertenecientes ya sea al nivel regional o bilateral, que abordan temas relacionados tanto directa como indirectamente a la materia del derecho humano al medio ambiente; de entre ellos, los que corresponden a las áreas naturales, las cuales se abordarán en los siguientes párrafos.

C. El régimen de protección de las áreas naturales dentro del ámbito interno e internacional, su interrelación con el goce y ejercicio del derecho humano al medio ambiente, e interdependencia con otros derechos

De acuerdo con el informe del año 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, las áreas naturales son entendidas como una fuente imprescindible de servicios ambientales para el bienestar, tanto de la población actual, como para las generaciones futuras, tales como: provisión de agua, captura y almacenamiento de carbono, fortalecimiento en la resiliencia al clima y la posibilidad de desarrollar actividades productivas como la producción de alimentos y el turismo, entre otros.

Asimismo, dicho documento señala que las áreas naturales protegidas administradas adecuadamente pueden jugar un importante papel en la mitigación de los desafíos ambientales que el mundo está enfrentando, tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la crisis hídrica, la inseguridad alimentaria, y la respuesta a los desastres naturales. Tal protección, indudablemente, refuerza la defensa y garantía de derechos humanos reconocidos internacionalmente; como es el caso del derecho a un medio



ambiente sano, al procurarse tanto un nivel de vida adecuado y la mejora continua de las condiciones de existencia. Esta consideración, cabe señalar, fue confirmada por la *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, cuyos objetivos prevén un desarrollo sostenible que englobe la protección de los ecosistemas y hábitats naturales, garantizando la inclusión de la sociedad civil y especialmente a los pueblos y comunidades.

Finalmente, la relevancia de la transversalidad e interdependencia en la protección de las áreas naturales se explicitó también en los documentos elaborados con motivo del V Congreso Mundial de Parques organizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en el 2003, y cuyas resoluciones se plasmaron en el llamado “Acuerdo de Durban”.

El Acuerdo de Durban indica las principales contribuciones que hoy en día se estima proporcionan las áreas naturales, en tanto: i) sitios de conservación de la biodiversidad, ii) fuentes de medios de subsistencia a nivel local, iii) proveedoras de bienes y servicios de ecosistemas, iv) fuentes de agua dulce y recursos pesqueros, iv) factores de protección contra las inundaciones, v) medios para mitigar los efectos del cambio climático; entre otras aportaciones de carácter diverso; además de las contribuciones que las áreas tienen para el desarrollo, protección del patrimonio cultural y en los derechos de los pueblos indígenas, tribales u originarios.

Ante problemas como incremento en la pérdida de biodiversidad, degradación de ecosistemas, sobrexplotación de recursos y la falta de su protección, el Acuerdo Durban propone la adopción de los siguientes compromisos: i) reafirmar los objetivos previstos en las declaraciones e instrumentos internacionales en materia ambiental que establezcan la protección de áreas naturales; ii) establecer y reforzar marcos jurídicos, institucionales y de políticas; iii) ampliar y fortalecer los sistemas de áreas protegidas, estableciendo prioridades en función de las amenazas inminentes para la biodiversidad y el patrimonio natural y cultural; iv) incorporar la resiliencia como criterio de selección, diseño y gestión de los sistemas de áreas protegidas, para garantizar su supervivencia frente al cambio



climático provocado por el ser humano; v) incorporar a las áreas protegidas en los programas generales de desarrollo; vi) reconocer la relación indisoluble entre las personas y las áreas protegidas respetando plenamente los derechos, intereses y aspiraciones de las mujeres y los hombres; vii) promover la participación de las comunidades locales y los pueblos indígenas y móviles en la creación, declaración y gestión de las áreas protegidas; viii) velar por que quienes reciban los beneficios o el impacto de las áreas protegidas tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones importantes sobre una base justa y equitativa, con pleno respeto de sus derechos humanos y sociales; ix) promover una gestión de las áreas protegidas que procure reducir la pobreza, y que, en ningún caso la agrave; x) prestar un apoyo adicional y sustancial en forma de recursos financieros, materiales y de infraestructura para mantener y mejorar los sistemas de áreas protegidas.

Como condiciones de eficacia y efectividad, resulta de crucial trascendencia que dichas zonas de valor ambiental cuenten con los instrumentos necesarios que permitan su conservación y protección, pues de ello depende la observancia de diversos derechos humanos, como a la protección y preservación del medio ambiente, vida, integridad personal, la seguridad jurídica, o los relativos a los pueblos indígenas, tribales u originarios.¹³

Más allá, el régimen de protección de las áreas naturales tanto en lo general (es decir, ordenamientos en sentido formal) como específico de cada ecosistema (generalmente regulado mediante disposiciones reglamentarias específicas), contribuye en definitiva al cumplimiento de la obligación de adoptar disposiciones jurídicas para alcanzar un desarrollo progresivo y pleno en la efectividad de los derechos humanos reconocidos en el ámbito interno, sean de fuente nacional o internacional.

¹³ En el caso de este último grupo, *cfr.* Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina: Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina, FAO-Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2008.



Así, la plena efectividad en la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente exige la realización interdependiente de acciones entre las que se encuentran actos administrativos o disposiciones generales; de ahí la importancia que conlleva la adopción de las medidas antes precisadas. Sobre el particular, en sus observaciones generales número 3 y 9, el Comité DESC estableció que la obligación fundamental que deriva del Pacto es la efectividad de los derechos reconocidos por dicho instrumento internacional, lo que conlleva un proceder expedito y eficaz en la adopción de las medidas para alcanzar dicho objetivo; las cuales deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. Del mismo modo, el documento adoptado por el Consejo Permanente de la OEA de título “Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (GT/PSS/doc.9/13), - Segundo Agrupamiento de Derechos”; señala, en el apartado relativo al derecho humano al medio ambiente, que su ejercicio debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y sostenibilidad, a fin de asegurar que las generaciones futuras puedan disfrutar también de los beneficios del medio ambiente sano.

La debida protección y preservación del medio ambiente cobra una relevancia singular en el régimen de áreas protegidas, al igual que la obligación de dictar las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos en la reglamentación y administración de dichos sitios. En virtud de la transversalidad e interdependencia atribuible a la conservación de ecosistemas, hábitats, flora y fauna, se hace patente que la inobservancia en el ámbito interno de los compromisos derivados de las convenciones ambientales y los instrumentos declarativos o interpretativos transcritos, es definitoria para la caracterización de violaciones a los derechos humanos, entre otros, al medio ambiente.

Ahora bien, la determinación de las áreas naturales sujetas a protección en los estados puede establecerse, en principio, a través de los mecanismos establecidos por las disposiciones legislativas o reglamentarias correspondientes al ámbito interno; o bien, a través de disposiciones pertenecientes al derecho internacional, en muchos casos bajo un



esquema de complementariedad, mediante las cuales se instituyen “regímenes de protección al medio ambiente”, que prevén la existencia de algún “área de jurisdicción funcional”.

Un primer caso de este tipo de protección internacional se refiere a la inscripción de áreas naturales protegidas nacionalmente dentro de listados internacionales. Ello no sólo obedece al reconocimiento que se brinda a las áreas protegidas por parte de la comunidad internacional en razón de su valor intrínseco, sino también implica el cumplimiento de obligaciones derivadas de instrumentos internacionales, cuya inobservancia es un elemento para la atribución de responsabilidad internacional para el Estado en cuestión.

Dentro del esquema supracitado, se encuentran las áreas naturales incluidas dentro de los listados previstos en tratados como el Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural, o a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa el Hombre y la Biósfera de la UNESCO.

Ahora bien, es pertinente reiterar que en el caso de las convenciones internacionales referidas en el párrafo anterior, independientemente de los compromisos que corresponden por la presentación de un listado de sitios protegidos; tales instrumentos prevén una serie de disposiciones orientadas a cumplimentar su objeto dentro el ámbito interno, bajo la caracterización de obligaciones generales y específicas.

Una segunda modalidad de conservación y mejoramiento de los ecosistemas, sin duda relevante en el marco de la solicitud de opinión consultiva de mérito, es mediante la adopción de instrumentos internacionales que prevén un régimen jurídico transnacional de protección, complementario o en muchos casos independiente al reconocimiento de áreas naturales protegidas en el ámbito interno o la inclusión en listados internacionales. El establecimiento de estos sistemas regionales de protección reside en la consideración de que el medio ambiente no se encuentra naturalmente constreñido a territorio nacional alguno; sino que precisamente las delimitaciones fronterizas han constituido una variable



para la fragmentación y degradación del entorno natural, impactando negativamente los procesos bióticos, además del goce y ejercicio de los derechos humanos.

Del análisis a los diferentes sistemas convencionales de protección ambiental puede afirmarse que éstos son susceptibles de constituirse mediante instrumentos del llamado *sof law* o bajo tratados internacionales en el sentido estricto.

Como ejemplo de la primera categoría, destaca el Corredor Biológico Mesoamericano, del cual forma parte el Estado mexicano, y que surge como agenda política durante la Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II, en el marco de la "Segunda Cumbre de Tuxtla" celebrada en San José, Costa Rica en 1996.

En dicha Declaración los Estados asumieron, entre otras, realizar acciones de promoción y protección del medio ambiente como el establecimiento del Corredor, al igual que desarrollar metodologías para la elaboración de los planes de manejo en coordinación con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, al igual que programas y proyectos conjuntos; a fin de fomentar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de instrumentos internacionales en materia de cambio climático.¹⁴

Con fundamento en lo anterior, en 1997 se estableció formalmente el Corredor Biológico Mesoamericano, como un sistema de ordenación territorial compuesto por áreas protegidas¹⁵, cuyos objetivos son mantener la diversidad biológica, disminuir la fragmentación y mejorar la conectividad del paisaje y los ecosistemas; promover procesos productivos sustentables que mejoren la calidad de vida de las poblaciones humanas locales que usan, manejan y conservan la diversidad biológica.

Como una experiencia valiosa para compartir, se destaca que México implementó dicho sistema en el 2002 en las entidades federativas siguientes: Chiapas, Quintana Roo,

¹⁴ Declaración Conjunta y Plan de Acción de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez II. 16 de febrero de 1996. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/feb96/16feb96.html> (acceso: 23/febrero/2016)

¹⁵ Godoy H., Juan Carlos. Corredor Biológico Mesoamericano: iniciativa de integración regional para promover la conservación del bosque. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), XII Congreso Forestal Mundial, 2003. <http://www.fao.org/docrep/article/wfc/xii/ms15-s.htm> (acceso: 19/enero/2017).



Yucatán, Campeche, Tabasco y Oaxaca, mediante 5 intra-corredores biológicos que conectan 37 áreas naturales protegidas, destacándose que tres de estas últimas están catalogadas como sitios Ramsar.¹⁶

Por otra parte, la evidencia documental da cuenta de sistemas convencionales de protección ambiental establecidos a partir de tratados internacionales, que como en efecto refirió la República de Colombia prevén una serie de obligaciones generales y específicas, además de áreas de jurisdicción funcional de índole regional o incluso transcontinental; relativos en su enorme mayoría a la protección del medio marino.

Dentro de los regímenes convencionales que establecen zonas de protección intercontinental se encuentran la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos, el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques (el cual prevé diversas zonas de protección en función de los anexos de dicho instrumento¹⁷); el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos en el Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica, al igual que el Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo (que cuentan con Estados parte europeos, asiáticos y africanos); por último, el Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales, al cual se ha adherido la Unión Europea, otras naciones de ese continente y de Asia Central.

Respecto de los sistemas convencionales de protección regional ambiental, se encuentran entre otros los previstos en tratados internacionales como la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste, el Convenio sobre la Protección del Mar Negro contra la Contaminación; y por supuesto, el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.

¹⁶ Vera, C.G. y Dorantes, L.J. Estado de la diversidad biológica de los árboles y bosques en el Sur y Sureste de México. Recursos Genéticos Forestales. Servicio de Desarrollo de Recursos Forestales, Dirección de Recursos Forestales, FAO, 2003. <http://www.fao.org/docrep/006/j0606s/j0606s07.htm#bm07> (acceso: 19/enero/2017).



En cualquiera de los casos, dentro de los regímenes convencionales de protección al ambiente puede existir la concurrencia de áreas sujetas a la conservación y mejoramiento sobre la base de la legislación interna de los Estados parte, si bien conforme al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las disposiciones internas bajo ninguna circunstancia podrán aducirse como justificación para el incumplimiento de los tratados respectivos, de estimarse que tengan un carácter restrictivo en el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas encaminadas al garantizar y respetar el derecho humano al medio ambiente y otros interdependientes a él.

Una cuestión diversa a la apuntada en el párrafo precedente, y de la cual se estimaría oportuno un pronunciamiento de ese Honorable Tribunal es la relativa a la interdependencia, e incluso

posible contradicción, entre distintos sistemas convencionales ambientales, e incluso con relación a los sistemas regionales o universales de protección de los derechos humanos; al igual que la responsabilidad atribuible a un Estado frente a ilícitos internacionales atribuidos a otro tercero, que redunde en afectaciones a los derechos humanos del primero.

¹⁷ Zonas especiales en virtud del Convenio MARPOL. Organización Marítima Internacional.
<http://www.imo.org/es/OurWork/Environment/SpecialAreasUnderMARPOL/Paginas/Default.aspx> (acceso: 19/enero/2017).