

Medio ambiente sano. Derecho a la salud. Vida privada

TEDH, *Affaire Cordella et Autres c. Italie*, 24 de enero de 2019

Por Karina V. Adam¹

I.- Consideraciones previas

El ambiente desde los inicios de las civilizaciones no ha sido considerado un elemento que mereciera particular protección. El avance de la tecnología, los procesos industriales, el aumento de la población mundial, las catástrofes naturales, la pérdida progresiva y constante de biodiversidad, las migraciones masivas provocadas por agotamiento de ambientes propicios para el hábitat humano son un sin fin de factores que como consecuencias de la explotación descontrolada y masiva de los recursos naturales desembocan en un escenario muy poco alentador. Todo ello, a raíz de la falta de sostenibilidad en el sistema de producción y la forma de consumo de los países desarrollados.

En un principio, las cuestiones de conflictos ambientales fueron atendidas en el ámbito del derecho civil, como cuestiones meramente económicas o como problemas entre vecinos (ruidos molestos, etc.). En el actual escenario está claro que la dimensión de los problemas ambientales no es una cuestión de propiedad económica individual, sino que se ha convertido en una “cuestión global”. Defender y proteger el ambiente ha dejado de ser un problema privado e individual para convertirse en un problema público y global. La sociedad internacional se encuentra francamente sensibilizada asumiendo que el

¹ Abogada con Especialidad en Derecho Ambiental (UBA). Profesora Titular Int. de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UNPAZ). Profesora invitada al Master a distancia en Derecho Agroambiental (Universidad Andina Simón Bolívar).

medio ambiente constituye un valor que debe ser protegido, lo cual es convalidado por la gran cantidad de instrumentos internacionales, muchos de los cuales han surgido bajo el auspicio de la Naciones Unidas, en los que se da cuenta de la vinculación entre derechos humanos y medio ambiente.²

El mayor de los inconvenientes con respecto a los instrumentos internacionales referidos al derecho ambiental es que no contienen obligaciones jurídicas precisas y vinculantes que puedan ser invocadas ante las afectaciones ambientales que se producen por efectos antrópicos. Por ello, el ambiente ha encontrado en el escenario normativo internacional que poseen los derechos humanos un aliado para su protección y salvaguarda. La estrecha conexión entre la protección del ambiente y el disfrute de los derechos humanos no parece tener en la actualidad ningún tipo de oposición.³ La interdependencia, universalidad, indivisibilidad y globalidad son elementos característicos que comparten y poseen en común el medio ambiente y los derechos fundamentales. Resulta absolutamente necesario contar con un ambiente sano que no ponga en peligro la salud y vida de las personas, así como resulta imprescindible contar con un ambiente que garantice el disfrute de otros derechos humanos. Surge casi como evidente una pregunta que debe interpelarnos: ¿de qué sirve proteger la vida de las personas, así como garantizar y dotar de herramientas –nacionales e internacionales– para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, laborales, etc., si contamos con un ambiente degradado y hostil, no apto para la vida humana? En la línea discursiva planteada se concluye que los intereses humanos y ambientales son inseparables y, en consecuencia, la protección del ser humano pasa irremediablemente por la protección del ambiente.

Dicho esto, ¿cómo se puede proteger el ambiente con el instrumental normativo internacional de los derechos humanos? Se observan dos escenarios posibles: uno sería el reconocimiento de un derecho humano que contenga el imperativo ambiental. Al igual que ocurrió con la comunidad internacional, el tema ambiental no fue prioritario para la Consejo Europeo ni para el Convenio Europeo de Derechos Humanos en sus orígenes. Aún en estos tiempos en que la protección del ambiente goza de un creciente interés social, el CEDH no ha incorporado ningún precepto explícito que refleje la recepción de tal preocupación. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha emitido una serie de recomendaciones siendo la última emitida en el año 2009,⁴ en las que plantea a los Estados miembros que reconozcan un derecho al medio ambiente viable y decente, proponiendo realizar un protocolo adicional al Convenio que incluya derechos procesales que garanticen la protección ambiental. Estas recomendaciones no han sido tratadas, por cuanto el Comité Director de los Derechos Humanos y el Comité de Expertos para el Desarrollo de los Derechos Humanos se oponen a la elaboración de un

2 Declaración sobre medio ambiente humano de 16.6.1972 –Declaración de Estocolmo–, A/Conf.48/14/Rev.1; Informe de la Comisión de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo “Nuestro futuro común” –Informe Brundhland–, Res. AGNU de 4.8.1987; Declaración sobre medio ambiente y desarrollo de 14.6.1992 –Declaración de Río de 1992–, Doc. A/Conf.151/5/Rev.1; Programa de Acción para el desarrollo sostenible de 1992 –Agenda 21–Doc. A/Conf.151/26; Declaración política de 4.9.2002 –Declaración de Johannesburgo–, Doc. A/Conf.199/20; o Declaración “El futuro que queremos” de 19.6.2012 –Declaración Río+20–, A/Conf.216/L.1.

3 “Los derechos humanos y el medio ambiente como parte del desarrollo sostenible”, informe del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU. E/CN.4/2004/87 de 6.2.2004).

4 Recomendación 1431 (1999), Recomendación 1614 (2003), Recomendación 1885 (2009) <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1885.htm>

protocolo adicional que introduzca el derecho a un medio ambiente sano hasta que no exista una clara definición del contenido y de la extensión de este derecho.⁵

Un segundo escenario se presenta al introducir los intereses ambientales en otros derechos fundamentales ya reconocidos convencionalmente, es decir, una protección indirecta. Es este el supuesto que se advierte al relevar la consolidada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección ambiental y el particular análisis realizado en el caso “Cordella y Otros vs. Italia”.

II.- Introducción al caso

El presente artículo constituye una primera aproximación a los aspectos que se sometieron a tratamiento, relevando detalles de los fundamentos que la Corte Europea tomó en cuenta.

El TEDH sostuvo por unanimidad que en el caso *Cordella y Otros vs Italia* se había producido la violación al artículo 8 –derecho al respeto a la vida privada y familiar– y al artículo 13 –derecho a un recurso efectivo– del CEDH.

Se procedió a tratar el reclamo de 180 solicitantes que elevaron su queja por las emisiones tóxicas de la acería Ilva en la localidad de Taranto (Italia) argumentando que los efectos negativos afectan en forma directa, continua e interrumpida el ambiente y la salud; suman al reclamo la ineficacia de los recursos internos que se evidenciaron en las continuas presentaciones de los habitantes de la región a lo largo del tiempo, sin respuesta alguna por parte de las autoridades. Del total de los 180 reclamantes, la Corte consideró que 19 de ellos no poseían la condición de víctimas, debido a que no habitaban ni habitaron ninguna de las poblaciones consideradas de alto riesgo ambiental: ubicada entre las localidades de Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola y Statte.

En su decisión, el Tribunal trató la situación de contaminación persistente del ambiente que pone en peligro la salud de los requirentes, en forma particular y en general. Destacó que las autoridades nacionales no habían tomado todas las medidas necesarias para proporcionar a la población una protección eficaz del *derecho al respeto a la vida privada y familiar*. Asimismo, consideró que los solicitantes no habían tenido a su disposición un recurso que les permitiera plantear sus quejas debido a la imposibilidad de obtener medidas que garantizaran la descontaminación o saneamiento de las áreas identificadas como “zona riesgosa”. Por último, se resolvió que el Comité de Ministros debía indicar al gobierno italiano las medidas a implementarse para garantizar el cumplimiento de la decisión de la Corte.

5 Vercher Noguera, A. (2012). Derechos Humanos y medio ambiente en el Tribunal europeo de Derechos Humanos: breves notas para el futuro contexto internacional. *Revista penal*, 30, pp. 151 y ss.

II.1.- Circunstancias principales

II.1.A.- La sociedad Ilva S.P.A.

La sociedad Ilva se especializa en la producción y la transformación del acero, cuya actividad comenzó en el sector siderúrgico, a principios del siglo XX en la Liguria –Génova–. El Estado se convirtió en su principal accionista. En 1995, la sociedad Ilva fue privatizada y adquirida por el Grupo Riva. Dado su estado de insolvencia, fue puesta bajo administración provisional.

El establecimiento de Taranto comenzó a operar desde 1965 constituyendo el mayor complejo de acería industrial de Europa. De dimensiones monumentales, cubre un área de 1.500 hectáreas y cuenta con más de 11.000 empleados. Cabe resaltar que toda la producción de la zona caliente de la sociedad ILVA se concentra en la planta de Taranto, luego de ordenarse el cierre –por contaminación– de diversas plantas pertenecientes a la empresa.

El impacto de las emisiones producidas por las fábricas de Ilva en el medio ambiente y en la población local ha sido objeto de considerable debate durante muchos años. En 2002, las autoridades judiciales ordenaron el cierre de la planta de coque de una de las empresas Ilva en Cornigliano (Génova), porque los estudios epidemiológicos habían demostrado un vínculo entre las partículas emitidas por la planta y la tasa de mortalidad de la población, que era mucho más alta en el área en comparación con la observada en otras zonas de la ciudad.

II.1.B.- Los estudios científicos

El impacto de las emisiones de las plantas en el medio ambiente y en la salud de la población local condujo a varios informes científicos que determinaron la relación directa entre las emisiones de la siderúrgica Ilva y los efectos negativos sobre la población.

En 1990 el Consejo de Ministros de Italia clasificó algunos municipios de “alto riesgo ambiental” fundando su clasificación en la polución industrial generada por la sociedad Ilva en el período 1980-1987⁶ y solicitó al Ministerio de Medio Ambiente de Italia la elaboración de un plan de descontaminación para la limpieza de las zonas afectadas.

En el año 2002 el Centro Europeo para el Medio Ambiente y Salud de la Organización Mundial de la Salud emitió un documento en el cual expresamente identificó una relación causal entre las emisiones de la siderúrgica Ilva y el aumento de la mortalidad masculina y femenina por causas tumorales en más de un 10% comparado con el promedio regional.

6 TEDH, *Affaire Cordella et al. c. Italie*, párr. 15.

En el mismo año, la Agencia Regional de Apulia para la Prevención y Protección del Medio Ambiente encontró que desde la década de 1970 los cánceres de pulmón y pleura habían aumentado dentro de la “zona de alto riesgo ambiental”. En igual sentido, la Universidad de Bari en el año 2009 por intermedio del observatorio de epidemiología evidenció un aumento en tumores de pulmón, de vesícula y de pleura en los hombres de la región concerniente.

En 2012 el Instituto Superior de la Salud dependiente del Ministerio de Salud de Italia estableció una relación directa entre las exposiciones de la población local a sustancias cancerígenas, por una parte, y de las patologías de pulmones, pleura y sistema cardiocirculatorio, por otro. Todas estaban vinculadas a las emisiones provenientes de la siderúrgica Ilva.

Por último, en el año 2017 nuevamente la Agencia Regional de Apulia para la Prevención y Protección del Medio Ambiente ratificó en forma contundente la vinculación entre las emisiones industriales y los daños a la salud en la “zona de alto riesgo ambiental” instando a las autoridades locales a adoptar las “mejores técnicas disponibles” con el fin de salvaguardar la salud de los habitantes.

II.1.C.- Las medidas administrativas y legislativas

En 1990 el Consejo de Ministros calificó a los municipios de la región de Taranto como “zona de alto riesgo ambiental” y solicitó al Ministerio de Medio Ambiente la elaboración de un plan de descontaminación y limpieza de las zonas afectadas.

Desde finales de 2012 el Gobierno adoptó una serie de decretos-leyes y decretos reglamentarios llamados decretos-leyes *Salva-Ilva*, cuyo contenido versaba específicamente sobre la actividad de la sociedad industrial Ilva. De acuerdo con un decreto del presidente del Consejo de Ministros de septiembre 2017, la fecha límite para la aplicación de las medidas previstas en el plan ambiental se extendió hasta agosto 2023.

Ante el accionar de las autoridades locales y nacionales que adoptaron medidas y decretos absolutamente infructuosos, algunos por inadecuados y otros simplemente por no llevarse a cabo, se generó un clima de malestar e incertidumbre en la población local, que comenzó a realizar acciones en forma directa. Se iniciaron procedimientos administrativos y penales contra este último decreto, así como contra los administradores de Ilva por su incapacidad para prevenir el envenenamiento de sustancias alimenticias, los accidentes en el lugar de trabajo, los graves daños ecológicos y la contaminación atmosférica. También se planteó una cuestión de constitucionalidad. Todos los recursos administrativos que se presentaron se encuentran todavía pendientes de resolución.

Algunos procedimientos penales contra la gestión de Ilva culminaron en condenas en 2002, 2005 y 2007. El Tribunal de Casación consideró que la dirección de la fábrica Ilva en Taranto fue responsable de la contaminación del aire, el vertido de materiales peligrosos y la emisión de partículas. Se constató que las partículas en el aire habían persistido aún luego de numerosos acuerdos con las autoridades locales en 2003 y 2004.

En el año 2011 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que el Gobierno de Italia no había dado cumplimiento con sus obligaciones basando su decisión en la Directiva 2008/1 CE del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de prevención y control integrados de la contaminación.

La Comisión Europea en el año 2014, en el marco de un procedimiento de infracción llevado adelante contra Italia, emitió un dictamen motivando a las autoridades del gobierno italiano a remediar los graves problemas de contaminación observados. Se puso de manifiesto que Italia no había cumplido con su obligación de garantizar que las acerías cumplieran con la directiva europea sobre emisiones industriales.

II.2.- Decisión de la Corte

De conformidad con las peticiones de los requirentes, los hechos y las pruebas acompañadas la Corte resuelve que ni el artículo 8 ni ninguna otra disposición del CEDH garantiza específicamente una protección general del medio ambiente como tal.⁷ La Corte recuerda que el mecanismo de control de la Convención no puede aceptar la *actio popularis*.

Según la jurisprudencia del Tribunal, la existencia de un efecto perjudicial en la esfera privada o familiar es el elemento crucial para determinar si el daño ambiental vulnera uno de los derechos garantizados por el artículo 8 y no la simple degradación general del medio ambiente.⁸

El Tribunal recuerda que la contaminación en un sector determinado se vuelve potencialmente peligrosa para la salud y el bienestar de las personas expuestas a ella. En el presente caso, la evidencia ante la Corte muestra que la contaminación inevitablemente ha hecho que las personas expuestas a ella sean más vulnerables a diversas enfermedades.

Los numerosos informes y estudios científicos disponibles para el Tribunal atestiguan la existencia de un vínculo causal entre la actividad productiva de la empresa Ilva y el compromiso de la situación de salud, particularmente en las comunas circunscriptas a la calificada como *zona de alto riesgo ambiental*. Para el estudio más reciente en este tema, la Corte hace especial mención al informe de la ARPA de 2017, reiterando el hallazgo del vínculo causal mencionado anteriormente y atestiguando la permanencia de un estado de salud crítica en la zona de alto riesgo ambiental y en la ciudad de Tarento, donde la tasa de mortalidad y hospitalización por ciertas enfermedades oncológicas, cardiovasculares, respiratorias y digestivas fue mayor en comparación con el promedio regional.

Esta contaminación indudablemente ha tenido un impacto negativo en el bienestar de los solicitantes interesados.

7 Kyratos v. Grecia, Nº 41666/98, § 52, CEDH 2003-VI (extractos)

8 Fadeyeva v. Rusia, Nº 55723/00, § 88, CEDH 2005-IV).

II.2.A. Admisibilidad -Agotamiento de la vía interna

El Tribunal observa que las quejas de los demandantes se refieren a la falta de medidas para garantizar la limpieza del territorio en cuestión. También señala que las autoridades competentes han llevado a cabo la reparación de la zona afectada durante varios años, pero sin éxito. Teniendo en cuenta también los elementos presentados por los demandantes y en ausencia de precedentes relevantes, el Tribunal considera que ningún enfoque penal, civil o administrativo podría cumplir este objetivo en el presente caso.

II.2.B.- Perjuicio suficiente

El Tribunal reitera que el criterio de falta de daño importante fue diseñado para permitirle tratar rápidamente las solicitudes inútiles con el fin de centrarse en su tarea esencial, que es garantizar la protección legal de los derechos garantizados a nivel europeo por el CEDH y sus protocolos.

Como resultado del principio *minimis non curat praetor*, la condición de admisibilidad se refiere a la idea de que la violación de un derecho, sea cual sea su realidad desde un punto de vista estrictamente legal, debe alcanzar un umbral mínimo de gravedad para justificar una revisión por un tribunal internacional.⁹ La evaluación de ese umbral es por naturaleza relativa y depende de las circunstancias del caso.¹⁰ Esta evaluación debe tener en cuenta tanto la percepción subjetiva del solicitante como la cuestión objetiva de la disputa.

El Tribunal reitera que para determinar si la violación de un derecho ha alcanzado el umbral mínimo de gravedad, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos: la naturaleza del derecho presuntamente infringido, la gravedad de la incidencia la presunta violación en el ejercicio de un derecho y/o las posibles consecuencias de la violación en la situación personal del solicitante.¹¹

En el presente caso, en vista de la naturaleza de las quejas de los solicitantes y los numerosos informes científicos que atestiguan el impacto de las molestias de Ilva en el medio ambiente y la salud de las personas, el Tribunal considera que el reclamo se encuentra en condiciones para ser tratado en todos sus términos con las consideraciones y estimaciones analizadas.

II.2.C.- Sobre el fondo. Considerandos del fallo

1.- Artículo 8 del CEDH

El Tribunal reitera que el daño grave al medio ambiente puede afectar el bienestar de las personas y privarlas del disfrute de su hogar de tal manera que afecte su privacidad.¹²

9 Korolev v. Rusia (dec), Nº 25551/05, 1 de julio de 2010

10 Soering v. The United Kingdom, 7 de julio de 1989, § 100, Serie A

11 Giusti v. Italia, No. 13175/03, § 34, 18 de octubre de 2011

12 López Ostra v. España, 9 de diciembre de 1994, Serie A no 303-C, § 51, y Guerra y otros v. Italia, 19 de febrero de 1998, § 60, Informes 1998-I

A este respecto, el Tribunal también recuerda que el nivel de gravedad ecológico disminuye significativamente la capacidad del solicitante para disfrutar de su hogar o su vida privada o familiar. La evaluación de este nivel mínimo en este tipo de casos es relativa y depende de todos los datos de la causa, incluida la intensidad y la duración de las molestias y sus consecuencias físicas o psicológicas para la salud o la calidad de vida de la persona interesada.¹³

El artículo 8 no solo obliga al Estado a abstenerse de injerencias arbitrarias. A este compromiso se le agregan obligaciones positivas inherentes al respeto efectivo de la vida privada. El tema se aborda desde la perspectiva de la obligación positiva del Estado de adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos del individuo, de conformidad con el primer párrafo del artículo 8, o bajo la injerencia de una autoridad pública, para justificar de conformidad con el segundo párrafo, los principios aplicables. En ambos casos, debe alcanzarse el equilibrio correcto entre los intereses en competencia del individuo y la sociedad en su conjunto.¹⁴

Los Estados tienen una obligación positiva, particularmente en el caso de una actividad peligrosa, de establecer regulaciones que se adapten a la naturaleza específica de la actividad, particularmente en lo que respecta al riesgo que puede resultar. Esta regulación debe regir la autorización, operación, seguridad y control de la actividad en cuestión, así como imponer a cualquier persona afectada por ella la adopción de medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuyas vidas pueden estar expuestas a los peligros inherentes en el campo en cuestión.¹⁵

La Corte observa que si bien no le corresponde a sí misma determinar con precisión qué medidas deberían haberse tomado en este caso para reducir el nivel de contaminación de manera más efectiva, es innegable que debe determinar si las autoridades nacionales abordaron el problema con la debida diligencia y, en consecuencia, si consideraron todos los intereses en competencia. En este sentido, la decisión reitera que corresponde al Estado justificar con elementos precisos y circunstanciales las situaciones en que ciertos individuos deben soportar grandes cargas en nombre de los intereses de la sociedad. El examen del presente caso desde este ángulo lleva a la Corte a hacer las siguientes observaciones.

En primer término, el Tribunal aclara que procederá a emitir un fallo solo sobre la ausencia de medidas estatales para proteger la salud y el medio ambiente.¹⁶

El Tribunal observa que, desde la década de 1970, los estudios científicos han informado los efectos contaminantes de las emisiones de la planta de Ilva en Taranto sobre el medio ambiente y la salud humana. Los resultados de estos informes, que provienen en gran medida de organizaciones estatales y regionales, no son objeto de disputa entre las partes. En este contexto, vale la pena recordar en particular el informe SENTIERI de 2012, que atestigua la existencia de un vínculo causal entre la exposición ambiental a

13 *Dubetska y otros v. Ucrania*, Nº 30499/03, § 105, 10 de febrero de 2011, y *Grimkovskaya v. Ucrania*, No. 38182/03, § 58, 21 de julio de 2011

14 *López Ostra*, citado anteriormente, § 51, y *Guerra y otros*, citados anteriormente, § 58

15 *Ver, mutatis mutandis, Oneryildiz v. Turquía*, [GC], Nº 48939/99, § 90, CEDH 2004-XII, y *Brincat y otros v. Malta*, nos 60908/11 y otros 4, §§ 101-102, 24 de julio de 2014

16 *Cordella et autres c. Italia* cit 162

sustancias cancerígenas inhalables producidas por Ilva y el desarrollo de tumores pulmonares y la pleura y las patologías del sistema cardiocirculatorio en personas que residen en las áreas afectadas.

Cabe señalar que, a pesar de los intentos de las autoridades nacionales de conducir a la limpieza de la región en cuestión, los proyectos realizados hasta ahora no han producido los efectos deseados.

Las medidas recomendadas a partir de 2012 para mejorar el impacto ambiental de la planta no se han realizado; esta falla fue, además, la causa de los procedimientos de infracción ante las autoridades de la Unión Europea. Además, la implementación del plan ambiental aprobado en 2014 se pospuso hasta agosto de 2023. Por lo tanto, el procedimiento para alcanzar los objetivos de remediación perseguidos es extremadamente lento, por tanto, ineficiente y peligroso para la población.

Mientras tanto, el Gobierno ha intervenido reiteradamente a través de medidas urgentes (los decretos-leyes *Salva-Ilva*) para garantizar la continuidad de la actividad de producción a pesar de que las autoridades judiciales competentes determinaron, sobre la base de la experiencia química y epidemiológica, la existencia de riesgos graves para la salud y el medio ambiente. Además, se ha otorgado inmunidad administrativa y penal a los responsables de garantizar el cumplimiento de los requisitos ambientales, es decir, el administrador provisional y el futuro adquirente de la empresa.

Además, existe una situación de incertidumbre derivada, en primer lugar, del colapso financiero de la empresa y, en segundo lugar, de la posibilidad de otorgar al futuro comprador, la facultad de posponer la finalización de la remediación de la planta.

El hecho es que la gestión por parte de las autoridades nacionales de los problemas ambientales relacionados con la actividad de producción de la empresa Ilva de Taranto estaba al momento del tratamiento de la cuestión ante la Corte en punto muerto.

El Tribunal solo puede observar la prolongación de una situación de contaminación ambiental que pone en peligro la salud de los solicitantes y, más en general, la de toda la población que reside en las zonas de riesgo, que permanece en el estado actual, privado de información sobre el progreso de la limpieza del territorio en cuestión, en particular con respecto a los plazos para la implementación del trabajo relacionado.

A la luz de lo anterior, el Tribunal observa que las autoridades nacionales no tomaron todas las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva del derecho de las personas interesadas a respetar su vida privada.

2.- Artículo 13 del CEDH

La Corte reitera que el propósito del artículo 13 es proporcionar un medio a través del cual los litigantes pueden obtener reparación a nivel nacional por las violaciones de sus derechos en virtud de la Convención, antes de tener que implementar el mecanismo de denuncia internacional.¹⁷

Teniendo en cuenta las conclusiones a las que llegó sobre la existencia de recursos útiles y efectivos para presentar, ante las autoridades nacionales, quejas relacionadas con la imposibilidad de obtener medidas para garantizar la limpieza de las áreas en cuestión debido a las emisiones nocivas de la fábrica de Ilva, el *Tribunal considera que existe una efectiva constatación de una violación del artículo 13 de la Convención en este caso.*

3.- Artículo 46 del CEDH

La Corte reitera que una sentencia que declare una violación de la Convención implica para el Estado demandado una obligación legal no solo de pagar las sumas otorgadas como simple satisfacción, sino también de elegir, bajo la supervisión del Comité de Ministros, las medidas generales que deben adoptarse en su ordenamiento jurídico interno para poner fin a la violación encontrada por el Tribunal y borrar las consecuencias en la medida de lo posible.

Corresponde principalmente al Estado interesado elegir, sujeto a la supervisión del Comité de Ministros, los medios que se utilizarán en su sistema legal interno para cumplir con su obligación bajo el artículo 46 de la Convención. Sin embargo, para ayudar al Estado demandado a cumplir con sus obligaciones en virtud del artículo 46, la Corte puede indicarle el tipo de medidas generales que podría tomar para poner fin a la situación.¹⁸

No corresponde al Tribunal hacer recomendaciones detalladas al Gobierno con contenido prescriptivo, como las indicadas por los demandantes, sino que corresponde al Comité de Ministros, actuando en el sentido del artículo 46 del Convenio, indicar al Gobierno demandado las medidas que, en términos prácticos, debe adoptar para garantizar ejecución de esta sentencia.

En este contexto, debe enfatizarse en cualquier caso que la remediación de la planta y el territorio afectado por la contaminación ambiental es de importancia primaria y urgente. Por lo tanto, el plan ambiental aprobado por las autoridades nacionales, e indicando las medidas y acciones necesarias para garantizar la protección del medio ambiente y la salud de la población, debe implementarse lo antes posible.¹⁹

17 Tribunal Z. y otros v. Reino Unido [GC], No. 29392/95, § 108, CEDH 2001-V. Y Kudła v. Polonia [GC], núm. 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI.

18 Broniowski v. Reino Unido, no. Polonia [GC], No. 31443/96, § 194, CEDH 2004-V, Scoppola v. Italia No. 2) [GC], No. 10249/03, § 148, 17 de septiembre de 2009 y Volokitin y otros v. Rusia, nuestro 74087/10 y 13 más, § 46, 3 de julio de 2018

19 Ver, *mutatis mutandis*, Torreggiani y otros v. Italia, N° 43517/09 y otros 6, § 99, 8 de enero de 2013

III.- Consideraciones finales

Se advierte que conforme los precedentes citados en el fallo en análisis, no es la primera vez que el TEDH ejerce su jurisdicción sobre conflictos relacionados con la contaminación ambiental. Cabe aclarar que lo hace desde la perspectiva del análisis del artículo 8 CEDH en cuanto a la afectación directa del derecho a la vida privada y familiar.

El caso “Cordella” nos permite ver con mayor claridad cómo el Tribunal invoca el artículo 8 describiendo la producción de un daño y riesgo ambiental que mediante las emisiones de la empresa Ilva afectan en forma nociva y directa el bienestar de los habitantes de la “zona de riesgo” poniendo en peligro y menoscabando el disfrute de sus vidas privadas y familiares. De este modo el artículo 8 CEDH no solo interpela a los Estados a abstenerse de interferir en la vida privada y familiar, sino que los obliga también a implementar medidas para garantizar el respeto a los preceptos descriptos. Así, se puede reprochar al Estado cuando la injerencia es causa directa de su actuación estatal o del poder público; o incluso cuando la afectación proviene de una omisión del Estado, al permitir el desarrollo de una actividad que cause perjuicio a la salud y el descanso, menoscabando la forma de vida y familiar de los habitantes.

Bajo esta perspectiva se generan dos tipos de obligaciones para el Estado: (i) una obligación de no interferir en forma arbitraria en el disfrute de los derechos fundamentales de los habitantes y (ii) una imposición al Estado en la cual debe adoptar medidas efectivas para proteger a las personas de posibles injerencias causadas por agentes privados, asegurando un disfrute tranquilo y pacífico de los derechos reconocidos por la Convención. De este modo cualquier incumplimiento de estas obligaciones puede suponer la vulneración del artículo 8 CEDH. Está claro que los intereses contenidos en el precepto citado no son absolutos y pueden verse limitados o ceder ante la presencia de un interés general de la sociedad que también deba ser protegido. De tal modo, si bien el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para garantizar los derechos de los particulares, estos derechos pueden verse afectados por la existencia de un interés general que impida el pleno disfrute de los mismos.

Otra de las cuestiones relevantes en la decisión del fallo es que posibilita a los solicitantes el tratamiento de sus quejas, considerando que no habían tenido a su disposición un recurso efectivo que les permitiera plantear a las autoridades nacionales sus reclamos.

Sin perjuicio de los avances que se evidencian en los fundamentos del fallo en análisis, que posibilitan la aplicación de la jurisprudencia de la Corte en un modo consistente y posible, también se advierte que, al excluir expresamente la aplicación del procedimiento de juicio fundamental, alegando las dificultades técnicas de las medidas necesaria para descontaminar el área afectada, se ha perdido la oportunidad de mejorar el carácter vinculante de su decisión.

Es aquí donde la pregunta sobre si la protección dada por el Tribunal Europeo en la salvaguarda del ambiente, resulta suficiente, pues la respuesta negativa se precipita. Ello por cuanto, si bien es innegable la estrecha vinculación entre la protección del ambiente y los derechos fundamentales, lo cierto es que la protección dada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo es indirecta, es decir, surge de la

protección de otros derechos, lo que hace que no en todos los casos pueda ser tratada. El requisito que determina la vinculación entre derechos reconocidos por la Convención es que el perjuicio ambiental cause efectos negativos, directos y de entidad suficiente. Por lo tanto, la afectación ambiental con efectos indirectos no tendría recepción para su tratamiento en el ámbito jurisdiccional de la Corte. En este orden de ideas, no deja de inquietar que en una sociedad donde cada vez la cuestión ambiental adquiere mayor relevancia y compromiso, con alcances globales-universales-colectivos, expresando la idea común de que el ambiente es un valor que debe ser protegido, la protección internacional mediante los derechos humanos se caracteriza por un marcado tinte individual y privado, como lo expresa el artículo 8 CEDH –derecho a una vida privada y familiar–. La necesidad de reconocer formalmente la protección del ambiente como un derecho humano independiente va ganando mayor fuerza, imponiéndose dentro de la agenda internacional como tema prioritario. Un gran número de constituciones de los Estados tienen incorporados en sus textos menciones concretas y directas al derecho a un ambiente sano, apto y equilibrado. En algunos casos se le otorga carácter de derecho fundamental y en otros se lo expone como principio rector de política económica y social.

Se entiende que la incorporación del derecho fundamental a un ambiente sano, equilibrado y apto genera grandes dificultades al intentar consensuar los alcances y límites de su definición. Dentro del escenario internacional no hay acuerdo en cuanto al concepto de ambiente y se expresan definiciones que son sumamente amplias, por ejemplo, la de la Declaración de Estocolmo²⁰ o la de la Corte Internacional de Justicia.²¹

Por tanto, y tratándose de un derecho que presenta características muy particulares en cuanto a tratarse de un derecho de incidencia colectiva e intereses difusos²² donde el sistema de responsabilidad posee alcances particulares, la legitimación pasiva y activa tradicional resulta insuficiente a la hora de tratar el daño ambiental, por cuanto el daño ambiental resulta ser interjurisdiccional, intergeneracional y de difícil delimitación de consecuencias, pudiendo extenderse en el tiempo y resultar acumulativo. No obstante ello y no teniendo aún una herramienta que aglutine la protección del medio ambiente, es claro que la necesidad de preservar nuestro hábitat es más urgente y debe llevarse a cabo por todos los medios posibles. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos consolidada en la materia utiliza los derechos humanos reconocidos en la CEDH para la salvaguarda del ambiente, resultando esta herramienta de protección al ambiente, con los límites y características expuestas, una respuesta al daño ambiental siempre que los afectados sean personas directamente y en los derechos fundamentales reconocidos en CEDH.

20 Art. 1 de la Declaración de Naciones Unidas adoptada en la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano: “[e]l hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”

21 Corte Internacional de Justicia -Opinión consultiva 8.7.1996- *Licitud sobre la amenaza o empleo de las armas nucleares*: “[...] medio ambiente no es una abstracción sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive la de las generaciones futuras [...]”, párr. 29.

22 En ocasiones el Daño Ambiental afecta intereses difusos, que son aquellos intereses que no pueden ser identificados en un/os afectado/s particular/es del grupo y en que resulta no existir un representante en el orden jurídico.

IV.a) Bibliografía

- Anderson, M. R. (1998). Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview. En A. Boyle y M. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-23.
- Belorgey, J.-M. (2007). La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales. *Revista de derecho político*, 70, pp. 347-377.
- Canosa Usera, R. (2006). ¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente? *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, 7, tomo 1, pp. 151-215.
- Declaración sobre medio ambiente humano de 16.6.1972 –Declaración de Estocolmo–, A/Conf.48/14/Rev.1
- Declaración política de 4.9.2002 –Declaración de Johannesburgo–, Doc. A/Conf.199/20.
- Declaración “El futuro que queremos” de 19.6.2012 –Declaración Río+20–, A/Conf.216/L.1
- Declaración sobre medio ambiente y desarrollo de 14.6.1992 –Declaración de Río de 1992–, Doc. A/Conf.151/5/Rev.1
- Informe de la Comisión de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo “Nuestro futuro común” – Informe Brundhland–, Res. AGNU de 4.8.1987
- Programa de Acción para el desarrollo sostenible de 1992 –Agenda 21–Doc. A/Conf.151/26
- Rojas Quiñonez, C. M. (2011). La protección jurídica internacional del derecho al medio ambiente. En F. Sindico, R. M. Fernández Egea y S. Borràs Pentinat (eds.), *Derecho internacional del medio ambiente*. p. 450.
- Vercher Noguera, A. (2012). Derechos Humanos y medio ambiente en el Tribunal europeo de Derechos Humanos: breves notas para el futuro contexto internacional. *Revista penal*, 30, pp. 151 y ss.

IV.b) Páginas web

- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa Recomendación 1431 (1999), Recomendación 1614 (2003), Recomendación 1885 (2009): <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/EREC1885.htm>
- Consejo de Europa: <http://www.coe.int>.
- Corte Internacional de Justicia: <https://www.un.org/es/icj/>
- Organización de los Estados Americanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.oas.org>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos –TEDH– puede consultarse información sobre su funcionamiento y su jurisprudencia, disponible en inglés y francés a través la base de datos. También se puede consultar el texto del CEDH y sus Protocolos. HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int>.