

El movimiento por la justicia ambiental: entre el ecologismo y los derechos humanos

Por VICENTE BELLVER CAPELLA

Universitat de València

*«While created equal, all Americans were not,
as things turned out, being poisoned equally.»*

Mark DOWIE

Desde 1990, el ecologismo americano ha sufrido una convulsión histórica con la consolidación y extensión de un nuevo movimiento ciudadano, que ha recibido diversas denominaciones: movimiento por la justicia ambiental (*Environmental Justice Movement*), movimiento contra el racismo ambiental (*Environmental Racism*) o movimiento por la igualdad ambiental (*Environmental Equity*)¹. Esta movilización –que ha sido comparada con la que se produjo a principios de los sesenta en favor de los derechos civiles, y que de hecho hunde sus raíces en los mismos fundamentos– se ha extendido por todo el país; ha dado lugar a un interesante diálogo-confrontación con las grandes organizaciones ecologistas; ha requerido la intervención del presidente de Estados Unidos, reconociendo y respaldando las reivindicaciones de este movimiento; ha generado

¹ De las tres denominaciones, la primera ha sido la más aceptada. La segunda tiene una connotación negativa y centrada en una de las varias formas de injusticia ambiental; la tercera parece que aspire a una equitativa distribución de la contaminación más que a la eliminación de la misma. Cfr. LAZARUS, R., «Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects of Environmental Protection», en *Northwestern University Law Review*, núm. 87, 1993, pp. 787-790, y MANASTER, K., *Environmental Protection and Justice. Reading and Commentary on Environmental Law and Practice*, Cincinnati, 1995, Anderson Publishing Co., p. 155.

unos cuantos proyectos de ley sobre la materia, y ha sido objeto de estudio desde las más diversas perspectivas, siendo las dominantes la sociológica y la jurídica.

Aunque los mismos precursores de este movimiento no se consideran continuadores de la corriente ecologista dominante, es indudable que existe una contigüidad con ésta, ya que se trata de una forma nueva de aproximarse al problema medioambiental. En este sentido, supone la aparición de un nuevo paradigma ecológico² que asume y critica aspectos de otros paradigmas anteriores: el de la *deep-ecology*, el ecofeminista, el del desarrollo sostenible³.

Inicialmente, el término «Justicia ambiental» se utilizó para aludir al movimiento que se generó para luchar contra la localización de instalaciones contaminantes –particularmente, las plantas para el tratamiento de residuos peligrosos– en barrios de minorías raciales o de ciudadanos con bajos ingresos económicos. Pero pronto el objetivo del movimiento se amplió hasta abarcar la lucha contra la discriminación racial-ambiental (*Environmental Race Discrimination*), entendida como la exposición desproporcionada de las minorías a los peligros ambientales: automóviles, instalaciones industriales, vertederos de residuos tóxicos e incineradoras, productos tóxicos como el plomo de algunas pinturas de pared, etc.⁴

En la parte I, exponemos a grandes trazos la génesis y evolución del movimiento por la justicia ambiental. En la parte II nos centramos en revisar cuáles son los medios más legítimos y efectivos para alcanzar el objetivo de una mayor justicia ambiental, a la vista de la experiencia de éste y de otros movimientos ciudadanos. En la parte III estudiamos las relaciones entre los grupos ecologistas tradicionales y el movimiento por la justicia ambiental. En la parte IV nos ocupamos de los fundamentos del movimiento y de su trascendencia en a escala planetaria. Aunque el debate ambiental en el plano internacional siempre se ha caracterizado por el enfrentamiento entre los países desarrollados –que consideran que el crecimiento económico actual es suficiente y que la prioridad es conservar el medio ambiente– y los países en desarrollo –que entienden que el principal problema ambiental es la pobreza que padecen y que el cre-

² Una síntesis de la emergencia del nuevo pensamiento ecológico, con una crítica a sus contradicciones internas, puede verse en BALLESTEROS, J., *Ecologismo personalista*, Madrid, 1995, Tecnos; *Postmodernidad: resistencia o decadencia*, Madrid, 1989, Tecnos, pp. 182 ss.; «Hacia un modo ecológico de pensar», en *Anuario Filosófico*, 1984.

³ En la parte III del artículo, al hablar de los fundamentos teóricos del movimiento por la justicia ambiental, aludimos a los puntos comunes y discrepancias con cada uno de estos paradigmas. Para un conocimiento de las características de estos paradigmas, cfr. BELLVER, V., *Ecología: de las razones a los derechos*, Granada, 1994, Comares, pp. 50-54 y 88-100. Se ha señalado que en este movimiento se encuentran las más variadas tradiciones, narrativas y perspectivas: sociológica, de los derechos humanos, feminista, de los nativos americanos, del conflicto entre el Primer y el Tercer Mundo, de las distintas concepciones culturales acerca de la naturaleza, etc. Cfr. POIRIER, M., «Essays on Environmental Justice: Environmental Justice/Racism/Equity: Can We Talk?», en *West Virginia Law Review*, núm. 96, pp. 1098-1099.

⁴ Cfr. United Church of Christ Commission for Racial Justice, *Toxic Waste and Race: a National Report on the Racial and Socio-economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*, 1987, pp. 9-10.

cimiento económico es una exigencia ineludible para superar ese problema—⁵ nos parece que el estudio de una situación de conflicto análoga en el contexto interno de un país puede ofrecer vías de solución para el problema en la escala planetaria.

La valoración que hasta el momento cabe hacer del movimiento por la justicia ambiental es doblemente positiva, tanto por lo ya realizado como por las expectativas que genera. Durante los años ochenta, en los que los movimientos sociales surgidos en los sesenta en los Estados Unidos sufrieron un grave retroceso y la política social del gobierno americano acusó sustanciales recortes, éste fue el único movimiento que adquirió solidez y fue capaz de hacer efectivas las reivindicaciones de algunos de los grupos sociales más desfavorecidos de la sociedad⁶. Con respecto al futuro, parece que este movimiento puede abrir vías hacia una ordenación social más justa, en la medida en que aglutina la defensa de: los derechos civiles; el diálogo intercultural-inter-racial; los ámbitos sociales más vulnerables y complejos, tradicionalmente asignados a las mujeres, como el hogar, la familia, la comunidad, y la conservación del medio ambiente para todos los seres humanos presentes y futuros⁷.

I. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO POR LA JUSTICIA AMBIENTAL

El movimiento por la justicia ambiental tiene unos perfiles netamente americanos: se trata de un fenómeno social nacido en Estados Unidos como reacción ante unos problemas ambientales internos suscitados en los últimos veinticinco años. El origen⁸ inmediato lo podemos encontrar en el

⁵ La literatura sobre este debate es muy abundante. Para una síntesis de las posiciones cfr. BELLVER, V., *cit.*, pp. 72 ss. Para una exposición del ecologismo del Tercer Mundo desde una perspectiva crítica hacia el ecologismo de los países desarrollados y, en particular, Estados Unidos, cfr. GHUA, R., «Radical American Environmentalism and Wilderness Preservation: A Third World Critique», en *Environmental Ethics*, v. 11, núm. 2, 1989, pp. 71-83. Para conocer la analogía entre el movimiento americano por la justicia ambiental y el conflicto ambiental en la esfera planetaria, cfr. TARLOCK, A., «Environmental Protection: The Potential Misfit Between Equity and Efficiency», en *Colorado Law Review*, núm. 63, 1992, pp. 871-872.

⁶ Como veremos en la parte II, la valoración del movimiento por la justicia ambiental no es unánimemente positiva. Voces críticas estiman que los problemas que padecen las minorías y los grupos de escasos recursos no son ambientales sino de estricta justicia, y la etiqueta ambiental únicamente sirve para distraer la atención de los objetivos prioritarios y dirigirlo hacia otras pretensiones, estrictamente ecologistas, de grupos sociales más poderosos; cfr. GREEVE, M., «Environmental Justice or Political Opportunism?», en *St. John's Journal of Legal Commentary*, núm. 9, 1994, pp. 475 ss.

⁷ Cfr. SZASZ, A., *Ecopopulism. Toxic Waste and the Movement for Environmental Justice*, University of Minnesota Press, 1994, Minneapolis, pp. 5 y 165-166. Sobre la relevancia de estos aspectos en la configuración de un paradigma civilizatorio alternativo, cfr. BALLESTEROS, J., *Postmodernidad...*, *cit.*, pp. 122 ss.

⁸ En el mismo momento en que el movimiento ecologista adquirió protagonismo entre la opinión pública americana, con la multitudinaria participación en la celebración del primer

escándalo del *Love Canal* en la ciudad de Buffalo (Nueva York) del que se dio cuenta a la opinión pública por primera vez el 2 de agosto de 1978 y que ocupó la atención de los medios de comunicación durante más de dos años⁹. La historia se remonta a los años cuarenta, cuando la industria química *Hooker* utilizó un canal de navegación parcialmente abandonado para verter en él miles de bidones de residuos tóxicos. En 1952, el canal fue completamente cubierto y, un año más tarde, el terreno fue vendido al *Niagara Falls Board of Education*, que construyó una escuela y, entorno a ella, un pequeño vecindario.

Más de veinte años después, como consecuencia de unas fuertes lluvias, los residuos químicos empezaron a aflorar tanto alrededor de la escuela como de las casas. El incremento desproporcionado de determinadas enfermedades entre los niños de la escuela generó una fuerte reacción, liderada por la madre de uno de los niños afectados: Lois Marie Gibbs. En 1980, después de dos años de protestas, finalmente la administración Carter declaró la zona como desastre nacional: el gobierno federal compró todas las casas de la zona afectada y reubicó a los residentes en barrios más seguros¹⁰. A partir de ese momento, empezó a extenderse por todo el país una infinidad de movimientos locales contrarios a la instalaciones de tratamiento de vertidos tóxicos o peligrosos: *Love Canal* se había convertido en «el grano de arena entorno al cual se empezaría a formar la perla»¹¹. A partir de ese momento, irrumpiría una nueva forma de ecologismo, que con el tiempo se perfilaría con unos rasgos muy distintos de los anteriores: más populista, liderada por mujeres o representantes de minorías, y cuyo primer objetivo era preservar la salud de las personas frente a los residuos tóxicos¹².

Inicialmente, las reacciones de protesta que se desencadenaron por todo el país no tenía más pretensión que la de evitar en el propio territorio ese tipo de vertidos y, por ello, recibió el nombre peyorativo de síndrome NIMBY (*not in my backyard*)¹³. Esa reacción fue protagonizada principalmente por comunidades de clase media o alta y su objetivo era conse-

Earth Day en 1970, surgieron voces denunciando la desigualdad en la distribución de la carga de la contaminación, en perjuicio de las poblaciones pobres o de minorías raciales. La reacción no tuvo, sin embargo, trascendencia nacional hasta el año 1978; cfr. MANASTER, A., *cit.*, p. 156.

⁹ Para un conocimiento del suceso del enfoque que los medios de comunicación fueron dando al asunto y la evolución de la opinión pública al respecto, y de su trascendencia en la aparición del movimiento, cfr. SZASZ, A., *cit.*, pp. 42 ss.

¹⁰ Cfr. DOWIE, M., *Losing Ground. American Environmentalism at the Close of the Twentieth Century*, Massachusetts, 1996, The MIT Press, p. 126. En 1980 LOIS GIBBS puso en marcha el *Citizens' Clearing House for Hazardous Wastes* (CCHW), que en estos momentos es una organización nacional que ofrece apoyo a miles de organizaciones ambientales de estas características en Estados Unidos.

¹¹ SZASZ, A., *cit.*, p. 40.

¹² Durante las décadas de los setenta y ochenta, el perfil dominante en el ecologismo americano era el elitismo de los varones de raza blanca; cfr. DOWIE, M., *cit.*, p. 129.

¹³ Ese nombre fue ideado con el propósito de desacreditar a estos grupos, sugiriendo que la lucha que se limitaba a exigir la protección de la salud de uno, de su familia o de su barrio era un defecto moral, o peor, una enfermedad social que deslegitimaba estas pretensiones; cfr. *ibidem*, p. 133.

guir que las instalaciones de residuos peligrosos se ubicaran en cualquier sitio (*somewhere else*) alejado de sus hogares. Sin embargo, paulatinamente, el movimiento fue ampliando su base social y sus objetivos. Así, tras constatar que esas instalaciones de residuos tóxicos o peligrosos se concentraban en territorios habitados por grupos de escasos recursos económicos y, en particular, por minorías raciales, se inició la lucha por unas condiciones igualitarias en la distribución de esas instalaciones¹⁴.

La vinculación entre pobreza, raza y degradación del ambiente en los entornos de producción de residuos industriales se manifestó de forma evidente en 1982, cuando una comunidad de vecinos del condado de Warren (Carolina del Norte) trató de impedir el vertido de residuos venenosos en un vertedero próximo a sus viviendas¹⁵. Este ejercicio de desobediencia civil, protagonizado principalmente por mujeres y niños afro-americanos, que acabó con el arresto de más de 500 personas, es considerado por los historiadores del movimiento como la primera demostración del emergente movimiento por la justicia ambiental¹⁶.

Un acontecimiento importante en la definición, consolidación y expansión del movimiento fue el estudio sobre «Residuos tóxicos y raza en Estados Unidos: Informe Nacional sobre las características raciales y socioeconómicas de las comunidades próximas a instalaciones de residuos peligrosos» (*Toxic Waste and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*) patrocinado y publicado por la *United Church of Christ Commission for Racial Justice* (UCC-CRJ) en 1987. El reverendo Benjamin F. Chavis, uno de los arrestados en *Warren County* y entonces director ejecutivo de la Comisión de Justicia Racial de la *United Church of Christ*, fue el coordinador de este informe. Fue él quien, años antes, con ocasión de la protesta de *Warren County*, acuñó el término racismo ambiental¹⁷.

El estudio indicaba que la población de color sufría un riesgo desproporcionado porque tanto las instalaciones de tratamiento de residuos como los vertederos incontrolados se ubicaban en territorios habitados por minorías raciales: afroamericanos, latinos, asiáticos y nativos ameri-

¹⁴ Algunos autores consideran que la diferencia entre el síndrome NIMBY y el movimiento por la justicia ambiental consiste en que los segundos están más legitimados en sus pretensiones, puesto que aspiran a que no haya necesidad de construir instalaciones contaminantes o peligrosas. Frente al síndrome NIMBY se opondría la filosofía NIABY (*Not in Anyone Backyard*): cfr. BULLARD, R., «Environmental Blackmail in Minority Communities», en BRYANT, B., & MOHAI, P. (eds.), *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse*, Boulder (Colorado), 1992, Westview Press, p. 85.

¹⁵ Cfr. BULLARD, R., «Race and Environmental Justice in the United States», en *Yale Journal of International Law*, núm. 18, 1993, pp. 323-329.

¹⁶ Cfr. DI CHIRO, G., «Nature Community: The Convergence of Environment and Social Justice», en CRONON, W. (ed.), *Uncommon Ground: Toward Reinventing Nature*, W. W. Norton & Co., 1995, Nueva York, pp. 3-5 ss. Para conocer la historia de la lucha en *Warren County*, cfr. BULLARD, R., *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*, 1990, pp. 35 ss.

¹⁷ Cfr. JEFFREUS, K., «Environmental Racism: A Skeptic's view», en *St. John's Journal of Legal Commentary*, núm. 9, 1994, p. 679. Desde 1993, el Dr. Davies es Director Ejecutivo de la *National Association for Advancement of Colored People*.

canos. «Aunque la gente que vivía junto a las instalaciones de residuos conocía desde hacía muchos años los perjuicios de las mismas para su salud y para el medio ambiente, sólo después de la aparición de este informe se tomó conciencia en el ámbito político del racismo ambiental que ello suponía»¹⁸.

Será en 1990 cuando, por primera vez, la Administración de Estados Unidos, a través de la *Environmental Policy Agency* (EPA) se interese por la incidencia de la contaminación sobre las minorías raciales y los grupos de escasos recursos económicos. Como consecuencia de la presión de un grupo de científicos sociales, activistas políticos y biólogos, agrupados bajo el nombre de la *Coalición de Michigan*, la EPA formó un grupo de trabajo para determinar si la Agencia había sido insensible a la consideración socioeconómica a la hora de desarrollar sus políticas ambientales. El informe, publicado en 1992¹⁹, concluía que:

1. La Agencia carecía de datos sobre la incidencia de los problemas ambientales en la salud humana, en función de los criterios de raza e ingresos. La única información de que se disponía era la del alto índice de niños afroamericanos que tenían un nivel de plomo en la sangre muy por encima del aceptable.

2. Las personas de color y las poblaciones de bajos ingresos sufren una exposición más alta de la general a atmósferas contaminadas, a instalaciones de tratamiento de basuras peligrosas, a pescado contaminado y a pesticidas agrícolas en los lugares de trabajo.

3. Por su dependencia directa del gobierno federal, las tribus de americanos indígenas tienen unos problemas específicos: falta de infraestructuras, de instituciones, de capacitación personal y de recursos para proteger a sus miembros²⁰.

Aunque entonces la EPA reconoció formalmente que la injusticia ambiental era un asunto de su incumbencia²¹, el movimiento ha seguido su curso, apoyándose en las actuaciones ciudadanas. Así, un momento decisivo en la historia del movimiento lo constituye la primera reunión nacional de líderes de movimientos ambientales de minorías raciales, que tuvo lugar en Washington D. C. en octubre de 1991. El objetivo oficial del encuentro era «reformular y redefinir el movimiento ambientalista americano»²². En la Conferencia participaron más de quinientos delega-

¹⁸ DI CHIRO, G., *cit.*, p. 306.

¹⁹ U. S. Environmental Protection Agency, *Environmental Equity: Reducing Risks for all Communities*, vols. 1 y 2, Washington D. C., 1992.

²⁰ Cfr. resumen del informe en GAYLORD, C. & BELL, E., «Environmental Justice: A National Priority», en WESTRA, L. & WENZ, P., *Faces of Environmental Racism. Confronting Issues of Global Justice*, Lanham, 1995, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 31-32.

²¹ La orientación de la EPA (*Environmental Policy Agency*) cambió sustancialmente a partir de 1993 cuando Carol Browner asumió la responsabilidad de la misma. Desde entonces, es objetivo de la EPA asegurar que ningún segmento de la población soporte una carga desproporcionada de contaminación, por lo menos no como resultado de una falta de información acerca de sus derechos bajo la normativa ambiental; cfr. *ibidem*, pp. 36 y 38.

²² Cfr. DOWIE, M., *cit.*, p. 151.

dos de organizaciones radicadas en Estados Unidos y en otros países de América y, como conclusión, aprobaron la Declaración de Principios de Justicia Ambiental, de la que nos ocuparemos en la parte III. Los fundamentos sobre los que se apoya la declaración son dos: el sentido de interdependencia entre las personas, las comunidades y la naturaleza; y la exigencia de que cualquier decisión sobre política ambiental sea expresión de los movimientos ciudadanos y no una imposición gubernamental²³.

Por estas fechas, en que el movimiento para la justicia ambiental ya tiene un importante respaldo social en todo el país, se inician las conversaciones con los movimientos ecologistas tradicionales que, hasta entonces, se habían mantenido al margen de estas reivindicaciones²⁴. Simultáneamente, se multiplican los estudios sobre de este movimiento. Uno de los principales estudiosos y, a la vez, activistas del movimiento es el profesor de Sociología en la *University of California at Riverside* (UCR) Robert D. Bullard. El fue el primero en dirigir una amplia investigación que vinculó la exposición a peligros ambientales a la pertenencia a una minoría étnica²⁵. En el ámbito jurídico, desde el año 1991 se han multiplicado los artículos sobre la justicia ambiental en todas las revistas especializadas americanas²⁶.

II. JUSTICIA AMBIENTAL Y ECOLOGISMO

El movimiento ecologista americano es muy distinto de los movimientos ecologistas europeos o de los países del Tercer Mundo. Aunque la base social en todos ellos está formada mayoritariamente por personas con estudios e ingresos económicos medios o superiores, el ecologismo americano se diferencia de los otros en que se ha centrado casi exclusivamente en el problema de la conservación de espacios naturales y de especies ani-

²³ Cfr. DI CHIRO, G., *cit.*, p. 305.

²⁴ En 1990, por iniciativa de varios grupos defensores de los derechos civiles, se escribieron cartas a las diez grandes organizaciones ambientalistas de Estados Unidos, denunciando la discriminación racial a la hora de contratar a las personas que trabajaban en las mismas y, en consecuencia, la dificultad de esas minorías para expresar sus opiniones en materias ambientales. La reacción de los grupos ecologistas fue tibia, cuando no de indiferencia. Desde entonces, se ha intentado por ambas partes aproximar posiciones con desigual fortuna, porque cada uno de estos grupos se inscribe en un entorno cultural completamente diferente que hace difícil el diálogo; cfr. DOWIE, M., *cit.*, p.146.

²⁵ Cfr. MANASTER, A., *cit.*, p. 158.

²⁶ Aunque muchos artículos señalan que el primer artículo sobre los desproporcionados riesgos ambientales que soportan las minorías raciales y los grupos con bajos ingresos económicos fue GODSIL, R., «Remediating Environmental Racism», en *Michigan Law Review*, núm. 90, 1991, pp. 394 ss., en realidad fue, AUSTIN, R., & SCHILL, M., «Poor and Poisoned: Minority Grassroots Environmentalism and the Quest for Eco-Justice», en *Kansas Journal Law & Public Policy*, núm. 1, 1991, pp. 69 ss., que apareció unos meses antes. Desde entonces y hasta 1995 se han publicado más de 150 artículos en revistas jurídicas, con un incremento creciente cada mes. Cfr. COLE, L., «A Jeremiad on Environmental Justice and the Law», en *Stanford Environmental Law Journal* núm. 14, 1995, p. XI.

males y vegetales²⁷. Como consecuencia, se ha tendido a desplazar al ser humano del centro de las preocupaciones ecologistas, llegando a considerar incluso como un predador peligroso, que debe quedar completamente al margen de la naturaleza pues su actuación es, en sí misma, dañina. Los movimientos ecologistas europeos y del Sur, por el contrario, han sido más sensibles a los problemas sociales generados por el deterioro ambiental, lo que se demuestra en su mayor preocupación por la ciudad²⁸, como ambiente común del ciudadano del siglo XX²⁹; por la adecuada integración, más que radical separación, entre el hombre y la naturaleza, y por la igualdad en el disfrute de los derechos, como primera exigencia de las relaciones del ser humano con la naturaleza.

El movimiento por la justicia ambiental surgió en Estados Unidos en un contexto por completo ajeno al movimiento ecologista tradicional americano. Es más, rechazaba el elitismo y la despreocupación por el ser humano y los entornos en los que vive, que caracterizaban a los ecologistas. Frente a grupos integrados principalmente por hombres blancos con posiciones sociales acomodadas, el movimiento por la justicia ambiental se nutría de mujeres, de minorías raciales, de personas con pocos recursos económicos. «La principal preocupación del nuevo movimiento es la salud humana. Sus partidarios consideran que la preservación de la naturaleza y de la estética ambiental son valores importantes pero excesivamente enfatizados... Muchos nunca se habían considerado anteriormente como ecologistas y algunos todavía se resisten a hacerlo. Su motivación es la protección de la familia y de los barrios»³⁰.

Desde finales de los ochenta –con la expansión del movimiento por todo el país–, se inició un diálogo entre ambos grupos, que ha generado recelos y críticas pero que también puede arrojar resultados positivos para las reivindicaciones de ambos. En cuanto a las críticas, muchos han querido ver en la aproximación de los ecologistas al movimiento por la justicia ambiental un intento de recuperar la vitalidad social perdida tras largos años de lucha centrada en los tribunales y no en las calles. Los ecologistas constituyen en la actualidad un movimiento sólidamente estructurado y con enormes recursos económicos. Frente a ellos, los grupos contra el racismo ambiental forman una multitud desorganizada y proteica, integrada por los menos favorecidos de la sociedad. Ante este estado de cosas, en el que Goliat y David parecen dispuestos a entender-

²⁷ El movimiento ecologista americano invariablemente se ha centrado en los temas tradicionales de la preservación de la fauna y de los espacios naturales, en la contaminación, en la conservación y en el crecimiento de la población. Cfr., FISHER, M., «On the Road from Environmental Racism to Environmental Justice», en *Villanova Environmental Law Journal*, núm. 5, 1994, p. 450; y TAYLOR, D., *Can the Environmental Movement Attract and Maintain the Support of Minorities?*, en BRYANT, B., & MOHAI, P. (eds.), *cit.*, pp. 31-32.

²⁸ Cfr. GELOBTER, M., «The Meaning of Urban Environmental Justice», en *Fordham Urban Law Journal*, núm. 21, 1994, pp. 841 ss.

²⁹ La obra de LEWIS MUMFORD sobre la necesidad de edificar ciudades adecuadas para el desarrollo de la persona y el respeto de la naturaleza es una destacada excepción en un entorno en que la ciudad ha tendido a verse como el enemigo de la naturaleza. Cfr. MUMFORD, L.

³⁰ DOWIE, M., *cit.*, p. 127.

se, está justificado que David recele de los movimientos de Goliat. Y así algunos representantes del movimiento por la justicia ambiental temen que al final de este viaje sólo haya un beneficiado: «el movimiento ecologista americano ha construido su imperio sobre la negación de que lo que puede ser bueno para los pingüinos con frecuencia es muy malo para las personas, especialmente para las pobres. De hecho, no son capaces de refutar esta verdad. Por su parte, el movimiento por los derechos civiles no tiene la voluntad de gastar su poder político en batallas para conservar territorios o proteger especies marginales. Por esta fundamental divergencia de intereses, el movimiento contra el racismo ambiental se ha visto obligado a centrarse en asuntos muy determinados, como el de la localización de las basuras. La localización de vertederos puede generar un gran apoyo en la esfera local, por la fuerza del argumento *Not in My Backyard* (no en mi jardín), pero en el nivel nacional es demasiado marginal como para suscitar un apoyo significativo. Porque el movimiento contra el racismo ambiental tiene que encontrar un terreno común (con el movimiento ecologista), siempre tendrá que moverse en estos asuntos específicos y marginales, y fracasará en servir a los intereses de las minorías de este país»³¹.

Subrayando este riesgo, no debemos perder de vista que en la alianza entre ecologistas de la primera y de la segunda generación ambos pueden verse favorecidos. Los ecologistas tienen la posibilidad de descargarse de su carácter elitista, que tanto limita la legitimidad de su empeño y, al mismo tiempo, de conectar con bases sociales más amplias y tradicionalmente excluidas del debate ambiental, si reconocen que la prioridad en la mejora del medio ambiente consiste en mejorar las condiciones de vida de los seres humanos.

La doctrina científica que, desde hace casi treinta años, busca incorporar en la Constitución americana el derecho al medio ambiente ilustra también este propósito de integrar el ecologismo con los derechos humanos. El objetivo que se persiguió con los dos intentos llevados a cabo hasta el momento, en 1968 y en 1970, era el de reconocer el derecho humano a un medio ambiente saludable (para los seres humanos) y sano (en relación con el mismo medio ambiente)³². Hasta ahora, el objetivo no se ha alcanzado, aunque las constituciones de treinta y un Estados ya han incorporado algún tipo de declaración en favor del medio ambiente³³.

³¹ GREEVE, M., *cit.*, p. 480.

³² Cfr. MCCLAREN, R. «Environmental Protection Based on State Constitutional Law: A Call for Reinterpretation»; en *University of Hawai Law Review*, núm. 12, 1990, pp. 124-125.

³³ Estas declaraciones van desde el reconocimiento explícito del derecho humano al medio ambiente (en ocho Estados) hasta meras referencias a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Sin embargo, «hasta el momento, incluso las constituciones de los Estados que expresamente reconocen el derecho al medio ambiente no se han mostrado particularmente efectivas en el tratamiento del racismo ambiental. Esta falta de éxito puede deberse, en parte, a la relativa juventud de algunas de las provisiones constitucionales, a la mentalidad de algunos jueces de las cortes de los Estados, y al ejercicio limitado que han hecho los defensores de la justicia ambiental»; POPOVIC, N., «Pursuing Environmental Justice with International Human Rights and State Constitutions», en *Stanford Environmental Law Journal*, vol. 15, 1996, pp. 355-356.

Por otra parte, el movimiento ecologista tiene ocasión de reconsiderar sus objetivos y las bases sobre las que éstos se asientan. Buena parte del ecologismo americano se fundamenta en una visión dualista de las relaciones del hombre con la naturaleza, propia del pensamiento moderno: o el hombre o la naturaleza³⁴. El hombre es visto como un predador peligroso e incorregible que amenaza continuamente con su acción el equilibrio de la naturaleza. La única forma de salvaguardar la naturaleza que no está todavía mancillada por la huella del hombre consiste en preservar esos espacios, permitiendo el acceso del hombre a los mismos únicamente como mero espectador. Esta concepción antihumanitaria resulta sustancialmente injusta pues, al final, acaba resultando la coartada para que los poderosos puedan seguir subyugando a los débiles³⁵. Desde la perspectiva de la justicia ambiental, se considera al hombre como parte de la naturaleza y como responsable de la misma. La naturaleza no es algo ajeno, y mucho menos contrario al hombre: la naturaleza es el ámbito necesario en el que se desarrolla la vida del hombre; y el hombre es el sujeto responsable de preservar y embellecer la naturaleza para el disfrute de todos los seres humanos presentes y futuros³⁶.

Por su parte, los movimientos por la justicia ambiental pueden beneficiarse de la experiencia de los grupos ecologistas en lo relativo a estructura y procedimiento de los movimientos ciudadanos, aprendiendo a coordinar esfuerzos, generar procesos de toma de decisiones, a distribuir las tareas, etc. Es indudable que, como veremos en el siguiente epígrafe, un exceso de estructura puede ahogar la espontaneidad y la fuerza del movimiento, como de hecho ha sucedido con los grupos ecologistas. Pero, por el momento, no parece ése el problema del movimiento por la justicia ambiental, sino el contrario.

Igualmente, pueden beneficiarse de la credibilidad de los ecologistas ante las grandes fundaciones patrocinadoras y en la arena política. Hasta el momento, sin embargo, el resultado ha sido más bien el contrario: con la incorporación de programas sobre justicia ambiental, las grandes organizaciones ecologistas han recabado buena parte de los fondos de las fundaciones que podrían haberse dirigido a los nuevos movimientos³⁷.

Una de las críticas más reiteradas que se ha dirigido contra el movimiento por la justicia ambiental es la del carácter particularista del movimiento, que únicamente se preocupa de resolver el problema local

³⁴ Sobre la importancia de la idea de *Wilderness* (que traduciremos por espacios naturales pero que tiene un contenido mucho más denso en inglés) en la configuración del movimiento ecologista americano, cfr. NASH, R., *The Idea of Wilderness in the American Consciousness*, New Haven, 1984, Yale University Press. Para una crítica del dualismo hombre-naturaleza en la filosofía del *Wilderness*, cfr. CALLICOTT.

³⁵ Los ejemplos pueden multiplicarse tanto en la escala local como internacional. La política de parques nacionales en algunos países del Sur ha sido completamente contraria a los intereses de las comunidades que habitaban en los mismos o en las proximidades, y únicamente ha servido para proporcionar un lugar turístico de entretenimiento a las poblaciones ricas de los países del Norte que pueden afrontar ese gasto; cfr. JEFFREYS, K., p. 686.

³⁶ Cfr. BALLESTEROS, J., *Ecologismo...*, *cit.*, *passim*.

³⁷ Cfr. DOWIE, M., *cit.*, pp. 130 ss.

que padece una determinada comunidad, sin manifestar una mayor preocupación por las necesidades de los demás. La experiencia, sin embargo, ha demostrado que una fuerte base comunitaria no tiene por qué ser un obstáculo para coordinar los esfuerzos con otros grupos con iguales aspiraciones, sino que puede ser una fuente de enriquecimiento recíproco; y el inicio de unas reivindicaciones más amplias. En cualquier caso, el grado de internacionalización alcanzado por algunos de los grandes grupos ecologistas puede servir de apoyo para evitar que los movimientos por la justicia ambiental queden reducidos al síndrome NIMBY (*Not in my Backyard*).

En los próximos años, podremos comprobar si la alianza entre ecologismo y justicia ambiental efectivamente se ha producido y ha servido para conseguir unas condiciones más igualitarias en el reparto de las cargas contaminantes que genera cualquier sociedad de nuestro tiempo. Por el momento, las relaciones no han sido especialmente pacíficas ni fecundas y son muchos los que ven imposible una colaboración duradera y efectiva. En cualquier caso, la coordinación entre ambas corrientes podría resultar beneficiosa para ambas partes, así como para la defensa de la justicia social y ambiental³⁸.

III. JUSTICIA AMBIENTAL Y MEDIOS DE ACTUACIÓN

Otra de las controversias que se han suscitado en torno al movimiento por la justicia ambiental ha tratado acerca de los medios más efectivos para alcanzar los objetivos que este movimiento persigue. Mientras que algunos autores se han manifestado partidarios de una actuación paternalista por parte del Estado, como única forma efectiva e inmediata de descargar a los grupos afectados del peso desproporcionado de contaminación que padecen³⁹; otros rechazan esas intervenciones y entienden que únicamente son legítimas y eficaces en el largo plazo las que se sostienen en la acción directa de los ciudadanos⁴⁰. Una tercera alternativa que se presenta a los movimientos ciudadanos como el de la justicia ambiental, para su actividad reivindicativa, es la de recurrir a los tribunales, sirviéndose de los recursos que ofrece la legislación del momento. Veamos cómo afecta cada una de estas formas de actuar sobre el movimiento por la justicia ambiental.

³⁸ Cfr. BULLARD, R., «Anatomy of Environmental Racism and the Environmental Justice Movement», en BULLARD, R., (ed.), *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grass-roots*, 1993, pp. 30, 33, 39; y COLE, L., *Empowerment...*, cit., p. 654.

³⁹ Cfr. METZGER, E., «Driving the Environmental Justice Movement Forward: The Need for a Paternalistic Approach», en *Case Western Law Review*, núm. 45, 1994.

⁴⁰ Cfr. COLE, L., «Remedies for Environmental Racism: A View from the Field», en *Michigan Law Review*, núm. 90, 1992, pp. 1996-1997, y «Empowerment as the Key to Environmental Protection: The Need for Environmental Poverty Law», en *Ecology Law Quarterly*, núm. 19, 1992, pp. 619 ss.

a) El paternalismo del Estado

Sin entrar en la polémica acerca del concepto y legitimidad del paternalismo estatal, lo definiremos como la actitud del Estado tendente a favorecer a un grupo específico de la sociedad, sin verificar la naturaleza exacta de los deseos del grupo favorecido⁴¹. Por lo que respecta a los problemas de racismo ambiental decimos que nos encontramos ante un caso de paternalismo cuando el Estado intenta reconducir las desigualdades ambientales, actuando él como principal actor en la localización de las instalaciones contaminantes; con el objetivo de beneficiar a las comunidades pobres o formadas por minorías raciales, y partiendo de la premisa de que es injusto localizar esas instalaciones en las inmediaciones de esas comunidades, aunque no se haya consultado previamente la opinión a los miembros de las mismas⁴².

El desarrollo de esta actitud paternalista en los Estados Unidos, todavía en fase embrionaria, ha tenido dos momentos principales: los primeros intentos, hasta ahora infructuosos, de aprobar una ley que evite la localización discriminatoria de instalaciones contaminantes, y el anuncio, por parte del presidente Clinton el Día de la Tierra (*Earth Day*) de 1993, de que la lucha contra el racismo ambiental constituía una de las prioridades de su gobierno, declaración cuyo primer paso efectivo fue la *Executive Order* de 11 de febrero de 1994.

1. En 1992 el entonces senador Al Gore presentó un proyecto de *Environmental Justice Act*. Desde entonces se han presentado otros borradores con distintos planteamientos pero, en líneas generales, los objetivos que se persiguen con la aprobación de esta ley son: identificar las áreas de alto impacto medio ambiental (*Environmental High Impact Areas* –EHIA–), es decir, las que soportan las mayores exposiciones a tóxicos; ordenar inspecciones periódicas para asegurar que las instalaciones tóxicas cumplen con las exigencias normativas para la protección de la salud y el medio ambiente; facilitar, mediante subvenciones, la participación de las comunidades afectadas por escapes producidos en áreas de alto impacto ambiental (EHIA), e identificar y prevenir los impactos de los tóxicos en la salud humana⁴³.

Uno de los puntos más controvertidos en este proyecto de ley es el de establecer una moratoria en la ubicación de nuevas instalaciones en áreas de alto impacto medio ambiental (EHIA). Unos consideran que el objetivo de reducir o eliminar la exposición a sustancias tóxicas no puede con-

⁴¹ Cfr. REGAN, D., «Justifications for Paternalism», en PENNOCK, R., & CHAPMAN, J., (ed.), *The Limits of the Law*, 1974, pp. 189-190. Shapiro distingue un paternalismo débil y uno fuerte: en el primero, el beneficiario no tiene capacidad para opinar por sí mismo, pero es probable que si el obstáculo que se lo impide fuera removido, diera su consentimiento; «la acción pasa de paternalismo débil a fuerte cuando por lo menos una de esas condiciones no está presente»; SHAPIRO, D., «Courts, Legislature and Paternalism», en *Virginia Law Review*, núm. 74, 1988, pp. 539-540.

⁴² Cfr., METZGER, E., p. 392.

⁴³ Cfr. BLANK, L., «Seeking Solutions to Environmental Inequity: the Environmental Justice Act», en *Environmental Law*, núm. 24, 1994, pp. 1119-1129.

seguirse si se añaden nuevas fuentes contaminantes en esas áreas. Otros, por el contrario, estiman que la moratoria no es necesaria pues la respuesta al problema no consiste en eliminar el crecimiento comercial de esas áreas sino un control más estricto de la polución y una mejor tecnología que pueda prevenir los efectos perjudiciales para la salud, al tiempo que se sigue estimulando la economía⁴⁴.

Otro intento significativo de conseguir la aprobación de una norma federal sobre justicia ambiental fue el proyecto de *Environmental Equal Rights Act* de 1993, como una enmienda a la *Solid Waste Disposal Act* (Ley sobre destrucción de residuos sólidos). Su objetivo era autorizar a cualquier ciudadano residente en un Estado en el que se haya propuesto la construcción de una nueva instalación para el tratamiento de residuos sólidos o peligrosos el derecho de petición para prevenir los resultados negativos causados por esa actividad⁴⁵.

2. La *Executive Order on Environmental Justice* (Orden Ejecutiva sobre Justicia Ambiental) de febrero de 1994 aspira a conseguir una igual protección ambiental para todos los ciudadanos independientemente de la raza o de la posición económica. Para ello, se dirige a todos los departamentos federales con alguna competencia en materias de salud pública o medio ambiente, para que incorporen la justicia ambiental como un objetivo de sus actividades. En este sentido, la orden prevé la creación del *Interagency Working Group on Environmental Justice* (grupo de trabajo interdepartamental sobre justicia ambiental) del que forman parte los principales responsables de los departamentos y agencias federales⁴⁶. En cualquier caso, el principal problema con que se ha encontrado esta orden para desarrollar con efectividad su programa es la ausencia de una legislación federal sobre justicia ambiental pues, como hemos visto, hasta el momento, todos los intentos se han visto frustrados⁴⁷.

Este enfoque de la lucha contra el racismo ambiental ha sido objeto de severas críticas. En las democracias consolidadas cualquier medida que pueda suponer una restricción a la autonomía del individuo tiende a verse con recelo, como un gesto intolerable de paternalismo estatal. Algunas de las críticas que se han dirigido contra esta forma concreta de paternalismo son:

1) Tiende a inhibir el sentido de responsabilidad y de motivación de los individuos, en la medida en que fomenta la dependencia del Estado.

⁴⁴ Cfr., GAYLORD, C., y TWITTY, G., «Protecting Endangered Communities», en *Fordham Urban Journal*, núm. 21, 1994, p. 781.

⁴⁵ Cfr. *ibidem*, p. 782; y GAYLORD, C. & BELL, E., *cit.*, p. 34.

⁴⁶ Cfr. *ibidem*, p. 33. Aunque la incluyamos en el epígrafe sobre medidas paternalistas, esta propuesta no debemos considerarla propiamente como tal puesto que la iniciativa para que no se instale una determinada planta de tratamiento de residuos depende de los miembros de la comunidad; Cfr. METZGER, E., *cit.*, p. 392. Tratamos de ella en esta sede para ponerla en el contexto de iniciativas legales emprendidas sobre esta materia.

⁴⁷ En el tiempo en que los proyectos de ley se han debatido en el Congreso, diez Estados han adoptado leyes sobre justicia ambiental; cfr. GAYLORD, C., y TWITTY, G., *cit.*, p. 784.

2) Ahoga las iniciativas no paternalistas, con todos los beneficios que en ellas se encuentran: «en primer lugar, como estos problemas son de naturaleza política, las tácticas no legales pueden ser la mejor manera de afrontarlos. Además, el activismo social ha demostrado ser un método mucho más efectivo porque ha conseguido que los agentes contaminadores pasen del control de la contaminación a la prevención. Por último, el compromiso directo de la comunidad crea un cauce real de participación para los pobres, reforzando los lazos de solidaridad entre los miembros de esas comunidades»⁴⁸.

b) La acción directa

Parece que la fuerza y los resultados de cualquier reivindicación social se apoyan básicamente en la extensión de la acción directa. De hecho, la administración Clinton reconoció el problema de la justicia ambiental como una de las prioridades de la agenda gubernamental, cuando el movimiento se había extendido por todo el país, y había conseguido una cierta coordinación global.

Sin embargo, también este tipo de acciones han sido criticadas por algunos sectores como insuficientes y poco eficaces. Entre otras razones, se aducen las siguientes:

1. Cuando el movimiento se reduce a un conjunto disperso de reacciones ante problemas locales, se corre el riesgo de perder la perspectiva global: la lucha por la justicia ambiental acaba convirtiéndose en la reivindicación del interés particular de una comunidad afectada. Con este tipo de actuaciones se puede conseguir la reparación de un daño local pero no una política preventiva general⁴⁹.

2. Frecuentemente estos grupos carecen de la educación necesaria para apreciar la trascendencia de los riesgos que padecen y actuar frente a ellos. Y en el caso de que hayan recibido esa educación, les suele resultar difícil acceder a la información necesaria para actuar a tiempo y con la coordinación necesaria para ser eficaces⁵⁰.

3. Cuando una comunidad con escasos recursos se encuentra ante la disyuntiva entre mayores ingresos económicos o mejores condiciones ambientales, la respuesta siempre es la primera por razones de estricta necesidad⁵¹. Únicamente con una intervención externa, que proporcione

⁴⁸ METZGER, E., *cit.*, p. 395.

⁴⁹ Cfr. TAYLOR, D., *cit.*, p. 41.

⁵⁰ «La legislación paternalista está justificada cuando se produce una pequeña intrusión para evitar un gran riesgo. Una iniciativa a corto plazo que sirve para limitar la expansión o el desarrollo de una industria es una pequeña intrusión para evitar un grave riesgo. Este tipo de iniciativa es una pequeña intrusión porque sólo limitaría temporalmente la directa intervención de estas comunidades en la decisión acerca de un determinado desarrollo industrial. Sin embargo, el riesgo evitado —la exposición continuada a peligros ambientales inaceptables para la comunidad general— es grande»; METZGER, E., *cit.*, p. 396.

⁵¹ Ante la disyuntiva entre un incremento en los ingresos o una mejora en la calidad del ambiente, las personas con ingresos reducidos tienden a votar por la primera»; LAZARUS, R., *cit.*,

los medios para que las decisiones de las personas sean completamente libres y no condicionadas por la necesidad económica, podrá salir una comunidad del círculo de dependencia que condiciona sus elecciones.

Por la urgencia del problema y por la falta de recursos educativos y económicos necesarios para combatirlo se justificaría la intervención del Estado en el corto plazo. El objetivo de esta intervención, por tanto, no sería suplantar las decisiones de los movimientos ciudadanos (*grassroots movements*) sino ponerlos en condiciones de poder participar con libertad material⁵².

Sin embargo, este procedimiento de actuación –que se basa exclusivamente en la acción directa y rechaza las actitudes paternalistas– ha sido defendido por otros autores. Éstos consideran que, ni la formulación de estas pretensiones ante los tribunales (de la que hablamos a continuación) ni, por supuesto, la actuación paternalista del Estado, ofrecen una respuesta justa y efectiva. Según ellos, sólo las movilizaciones ciudadanas serían capaces de modelar un orden ecológico-social justo de forma eficaz.

c) La actuación jurídica a través de los tribunales

A medida que se institucionaliza un movimiento social y sus pretensiones pasan a estar presentes en la agenda gubernamental, su actuación tiende a canalizarse a través de instrumentos normativos creados al efecto. El movimiento ecologista norteamericano ilustra perfectamente esta evolución: las movilizaciones multitudinarias de los setenta originan una cascada normativa a la que seguidamente se acude para ubicar las demandas medioambientales. Visto desde las organizaciones ecologistas, se pasa de una estructura volcada hacia la opinión pública a otra centrada en la actividad jurídica ante los tribunales, que es la que acaba dominando el aparato del grupo ecologista en cuestión. La continuidad de un movimiento ciudadano a largo plazo y la consecución de logros duraderos depende de la aparición de esta estructura que dé solidez al movimiento, siempre que no pierda el contacto con las bases sociales de las que depende⁵³.

Por lo que respecta al movimiento por la justicia ambiental, hemos visto que la normativa es exigua. Pero un importante esfuerzo de interpretación doctrinal está abriendo vías para poder combatir el racismo ambiental con las leyes actuales, principalmente a través del título VI de la *Civil Rights Act* de 1964⁵⁴ y la interpretación revisada de otras leyes como la *National Environmental Policy Act* (NEPA)⁵⁵. Otros recursos

p. 796; y BEEN, V., «What's Fairness Got to Do with It? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses», en *Cornell Law Review*, núm. 58, 1993, pp. 1002-03.

⁵² Cfr., METZGER, *cit.*, pp. 398-399.

⁵³ Cfr. POIRIER, M., *cit.*, pp. 1104 ss.

⁵⁴ GAREIS-SMITH, D., «Environmental Racism: The Failure of Equal Protection to Provide a Judicial Remedy and the Potential of Title VI of the 1964 Civil Rights Act», en *Temple Environmental Law & Technology Journal*, núm. 13, 1994, pp. 57 ss.

⁵⁵ Ésta ha sido una de las líneas de actuación seguida por la EPA desde 1993; cfr. GAY-LORD, C., & BELL, E., *cit.*, p. 37.

que se han empleado, como el de invocar la Enmienda 14 de la Constitución americana, han resultado infructuosos porque la jurisprudencia del Tribunal Supremo estima que para que pueda apreciarse discriminación es necesario demostrar la intencionalidad discriminatoria de la actuación, resultando insuficiente la mera constatación del resultado discriminatorio⁵⁶. Otras herramientas jurídicas a las que se ha acudido para combatir la discriminación ambiental son el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Después que Estados Unidos depositara su instrumento de ratificación del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos el 8 de junio de 1992, un sector de la doctrina americana ha visto en este convenio una vía de presión sobre el Gobierno americano para que adopte medidas que eviten la discriminación ambiental existente.

El convenio reconoce una amplia gama de derechos personales, desde el derecho a la vida (art. 6) hasta el derecho de los miembros de comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas a desarrollar su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión o a utilizar su propia lengua (art. 27), para cuya realización son necesarias unas mínimas condiciones ambientales. El artículo 2.1 dispone que los Estados respetarán esos derechos sin discriminación basada «en la raza, color, ... origen social o nacional, u otras circunstancias». Según esto, se produce la violación del artículo 2 cuando se constata que un derecho reconocido por el convenio es objeto de un disfrute desproporcionado en función de la raza, el color u otra categoría discriminatoria. Aunque el convenio no hace referencia expresa al medio ambiente, podemos decir que sí protege aquellos derechos relacionados con el medio ambiente que constituyen una condición para el ejercicio de los derechos civiles y políticos reconocidos en el texto, como son precisamente el derecho a la vida (art. 6) o el derecho al disfrute de la propia cultura, religión o lengua (art. 27)⁵⁷.

Detrás de esta interpretación subyace la idea de que junto a los derechos de los individuos pertenecientes a las minorías existen los derechos de las minorías como grupo. Junto a las nociones de pluralismo y autonomía, estos derechos tendrían como objetivo el etnodesarrollo, es decir, «el ensanchamiento y la consolidación del marco cultural propio de un grupo dado, mediante el refuerzo de la capacidad autónoma de decisión... con el

⁵⁶ Cfr. GAREIS-SMITH, cit., p. 58

⁵⁷ Cfr. GLICK, R., «Environmental Justice in the United States: Implications of the International Covenant on Civil and Political Rights», en *Harvard Environmental Law Review*, N. 19, 1995, pp. 89 ss. Al depositar su instrumento de ratificación, Estados Unidos presentó un *understanding* (declaración interpretativa) según la cual entiende que la discriminación basada en la raza, el color, u otras circunstancias podrá permitirse cuando esas distinciones estén racionalmente vinculadas a un objetivo gubernamental legítimo. A pesar de ese intento de evitar las consecuencias del convenio mediante este *understanding*, parece que el convenio obliga a combatir cualquier forma de discriminación ambiental, sin que esta especie de reserva pueda evitarlo; cfr. *ibidem*, p. 103.

fin de permitirle orientar su desarrollo por sí misma y ejercer su derecho a la autodeterminación, sea el que fuere el nivel que se proponga»⁵⁸.

También se ha señalado que, desde el momento en que Estados Unidos ratificó el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial en noviembre de 1994, dicho convenio constituye un arma eficaz con la que presionar sobre el Gobierno para que adopte las decisiones políticas y legales necesarias que hagan posible el logro de la justicia ambiental⁵⁹. «El Derecho ambiental americano tiende a ocuparse del uso de los recursos o de la generación de contaminación, más que del bienestar y de la salud de las personas afectadas, o del diferente impacto según los grupos de población (...). Como ni la normativa sobre medio ambiente ni sobre derechos civiles provee remedios efectivos contra el racismo ambiental, el gobierno americano tiene una obligación legal internacional de adoptar las provisiones adecuadas: protección efectiva, y procedimientos y recursos efectivos»⁶⁰.

Pero también las actuaciones basadas en la actividad litigadora de las organizaciones ciudadanas han sido objeto de severas críticas, muchas de las cuales tienen que ver con la tendencia autorreferencial del Derecho.

1. Las normas permiten la resolución pacífica de las controversias pero siempre según unos procesos preestablecidos, que hacen imposible el acceso a nuevas dimensiones de justicia⁶¹.

2. Los cambios normativos –que se realizan también conforme a unas normas establecidas– son impulsados o paralizados por la actividad política de los grupos hegemónicos, a la que no tienen acceso los movimientos ciudadanos desprovistos de poder económico y, por tanto, de influencia real.

3. En el momento en que la reivindicación jurídica ante los tribunales sustituye a la social en las calles y en la opinión pública, el poder pasa inmediatamente al experto, al operador jurídico, desposeyendo de autoridad a las bases sociales, a los no iniciados. Sobre los ciudadanos comunes, que promovieron el movimiento, se acaban elevando los juristas, quienes, en vez de canalizar las voces ciudadanas, pasan inconscientemente a asumir un papel protagonista que se va separando de los verdaderos intereses de los ciudadanos. El caso más patente de lo dicho se presenta cuando, aun en contra de lo conveniente para los objetivos del movimiento para la justicia ambiental, los juristas se empeñan en largas, costosas y estériles batallas jurídicas, que consumen los recursos y las energías de los grupos a los que presuntamente tratan de defender. Éste es

⁵⁸ DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras*, Madrid, 1994, Temas de Hoy, p. 204.

⁵⁹ POPOVIC, N., «Environmental Racism in the United States and the Convention on the Elimination of Racial Discrimination», en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, núm. 14, 1996, pp. 277-287.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 283 y 287.

⁶¹ Cfr. COVER, R., «The Supreme Court, 1982-Foreword: Nomos and Narrative», en *Harvard Law Review*, N. 97, 1983, pp. 4 ss.; «Violence and the Word», en *Yale Law Journal*, núm. 95, 1986, p. 1601; y POIRIER, M., *cit.*, p. 1089.

el caso de los grupos ecologistas americanos durante la década de los ochenta⁶².

Para preservar la vitalidad del movimiento por la justicia ambiental, se ha defendido el rechazo del litigio como principal instrumento de reivindicación: «La colonización del movimiento por los grupos legales disolvería las premisas del movimiento, convirtiendo el poder potencialmente transformador del movimiento social por la justicia ambiental simplemente en un asunto más entre muchos otros, en los que los grupos legales están trabajando»⁶³.

En estos momentos, tanto los estudiosos como los representantes del movimiento por la justicia ambiental discuten acerca de la legitimidad y eficacia de cada una de las vías de reivindicación apuntadas. A nuestro entender, más que discutir sobre los riesgos, las sospechas o las limitaciones que pueda suscitar un tipo u otro de actuación, vemos prioritario coordinar esfuerzos, vengamos de donde vengan. Junto a ello, entendemos que el motor de cualquier empeño por la justicia lo constituyen los movimientos ciudadanos, por lo que tanto la actuación desde el Estado como la que se desempeña ante los tribunales deberá servir como apoyo para aquéllos y en ningún caso como sustituto. Los temores se suscitan cuando el Estado y el Derecho, con sus poderosas fuerzas centrípetas, enervan o suplantán la iniciativa ciudadana.

IV. UNIVERSALIDAD DEL MOVIMIENTO POR LA JUSTICIA AMBIENTAL

En estos momentos, el único documento programático que condensa los principios de justicia ambiental es la Declaración con la que acabó la primera reunión de líderes medioambientales de personas de color, celebrada en Washington D. C. en octubre de 1991. Esta «Declaración de Principios de Justicia Ambiental» asume parcialmente elementos de otros paradigmas ecológicos, integrándolos en una perspectiva más amplia que, en cierto modo, podemos decir que inaugura una nueva formulación del paradigma ecológico.

1. De la *Deep-Ecology* asume la idea de la sacralidad de la tierra y la interdependencia entre todas las especies (principio 1)⁶⁴.

⁶² Quizá el autor que más crítico se haya mostrado con respecto a la eficacia de la actuación jurídica por parte de los grupos ecologistas haya sido Luke Cole: «Estimo que el haberse centrado en la actividad jurídica es una de las razones por las que, movimiento ecologista tradicional está sumido en una profunda crisis»; COLE, L., «A Jeremias on Environmental Justice...», *cit.* pp. XI ss.

⁶³ *Ibidem* p. XI.

⁶⁴ La idea de la sacralidad de la tierra tiene unas raíces muy profundas y, dependiendo de la orientación que demos a la expresión, puede asociarse a la tradición griega, a la budista o a la cristiana. En principio, la *Deep-Ecology* está más familiarizada con las dos primeras tradiciones. Pero también encontramos muchos otros que mantienen la sacralidad de la tierra y a la vez la trascendencia de la divinidad y la centralidad del ser humano en la naturaleza. El ejemplo histórico de esta actitud sería San Francisco de Asís y un ejemplo reciente el de Erich Fritz Schumacher.

2. Del paradigma del desarrollo sostenible asume la idea de que la tierra y los recursos renovables pueden utilizarse en interés de los seres humanos y de otros seres vivientes, de una forma equilibrada y responsable, que garantice la capacidad de sustentación de la tierra (p. 3).

3. A lo largo de toda la declaración está presente la idea de que el ser humano –que es incomprensible para sí mismo sin la naturaleza de la que forma parte– es el centro de las preocupaciones y de las actuaciones de este movimiento. En vistas a asegurar la justicia ambiental se hace imprescindible garantizar los siguientes derechos: el derecho a la autodeterminación de las personas y de los pueblos (p. 5); el derecho a participar en las decisiones sobre medio ambiente (p. 7); el derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable (p. 8); el derecho a vivir en ciudades respetuosas con las herencias culturales y en equilibrio con la naturaleza (p. 12); la protección frente a las pruebas de medicamentos en personas de color (p. 13); el derecho a la educación (p. 16); y el deber de armonizar el propio estilo de vida y consumo con el respeto a la naturaleza, para que pueda ser disfrutada por las generaciones presentes y futuras (p. 17).

Estos dos últimos principios tienen un especial interés. El principio 16 indica que el medio ambiente no es un concepto puramente científico ni un concepto estático: es fruto de nuestras experiencias colectivas y de la atención a las distintas perspectivas culturales. En consecuencia, el momento histórico de una sociedad condicionará decisivamente el concepto de medio ambiente que sea objeto de protección. El principio 17 es una llamada a la responsabilidad personal como exigencia primaria para cualquier ordenación social ambientalmente justa.

Independientemente de que al final se alcance una integración entre las pretensiones de los movimientos ecologistas tradicionales y los nuevos movimientos por la justicia ambiental, ya se ha conseguido que la cuestión medio ambiental no pueda considerarse en los Estados Unidos disociada de los problemas de justicia social y económica. Es algo que resultaba muy familiar a la tradición ecologista europea que, en general, nunca se ha quedado en la mera preservación de los espacios naturales (*wilderness*), sino que ha aspirado a una transformación de la sociedad en la que, a partir del efectivo reconocimiento de los derechos de todos los individuos, se alcanzarían unas relaciones armónicas del hombre con la naturaleza⁶⁵.

Pero para que este movimiento desarrolle todas sus virtualidades es necesario que se proyecte a escala universal. Así se vio ya en la reunión de Washington, a la que se unieron representantes de Latinoamérica. Los principales problemas de justicia ambiental tienen que ver con la localización de los recursos y de los residuos. Según la tendencia natural, las sociedades nacionales y la sociedad internacional tienden a organizarse de modo que los grupos con mayores ingresos ocupan los espacios donde

⁶⁵ Cfr., DOBSON, A., *Green Political Thought*, Nueva York, 1990, Routledge, pp. 130 ss.

están los recursos (ambiente limpio, lugares de esparcimiento, recursos naturales o ya transformados...) mientras que los grupos con menos capacidad económica viven en lugares donde se concentran los vertidos y la contaminación, faltan los recursos básicos (agua potable, aire limpio, alimentos sanos) y se expolían los recursos naturales en beneficio de agentes extranjeros.

Invertir esta tendencia exige la reducción de los niveles de consumo en los países desarrollados, para realizar una distribución más justa de los recursos económicos y educativos, y flexibilizar las políticas de emigración, de modo que los que no tienen un entorno habitable puedan conseguirlo. Para lograr estos propósitos se requiere invertir completamente algunas líneas hegemónicas de la política internacional:

1) Elaborar normativas sobre emigración que, teniendo en consideración la destinación universal de todos los recursos materiales, sean sensibles a las necesidades de los países más pobres y de los vecinos más próximos, así como de las futuras generaciones.

2) Conseguir un cumplimiento efectivo del Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁶⁶.

3) Proporcionar recursos económicos y tecnológicos, para que los países no desarrollados puedan crecer lo suficiente como para atender las necesidades de sus ciudadanos; y los educativos, para que puedan gestionar eficientemente esos recursos y adoptar decisiones informadas y libres.

4) Apoyar los regímenes democráticos, en los que se garantizan los derechos humanos y la participación de los ciudadanos en la vida pública, y condenar los regímenes represivos.

5) Combatir la imposición de políticas de control de la población, como atentado gravísimo contra la libertad individual y como forma de dominación social⁶⁷.

Estos objetivos han ido reconociéndose en las principales declaraciones internacionales sobre medio ambiente y desarrollo. Y, en este sentido, las declaraciones de Estocolmo y de Río constituyen verdaderas declaraciones de justicia ambiental. Aunque no tienen fuerza vinculante para los Estados, su virtualidad se proyecta en el largo plazo, orientando las directrices de las organizaciones internacionales, y generando una opinión pública global cuyos efectos se plasman en iniciativas legislativas estatales. Veamos cuáles son los principios sobre justicia ambiental que se recogen en ambas declaraciones:

1) Con carácter general y, en especial en materia ambiental, se condena cualquier política discriminatoria (p. 1 DE).

⁶⁶ En el preámbulo del Convenio de Basilea de 1989 se señala que el convenio responde, entre otras motivaciones, «al creciente deseo de que se prohíban los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación en otros Estados, en particular en los países en desarrollo».

⁶⁷ Cfr. JEFFREYS, K., *cit.*, pp. 685-686.

2) La erradicación de la pobreza es un objetivo prioritario del desarrollo sostenible, al que se deberán dedicar medidas y recursos especiales (p. 12 DE, pp. 4, 5 y 6 DR).

3) La educación es una condición imprescindible para estar informado y poder participar en las decisiones ambientales (p. 19 DE).

4) Se deberá fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre medio ambiente, y para ello se les proporcionará la información pertinente (p. 19 DE; p. 10 DR).

5) Los Estados son responsables de las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control y deberán reparar los daños causados al medio ambiente de otros Estados (p. 22 DE; p. 2 DR).

6) Las políticas demográficas serán sensibles a las circunstancias propias de cada Estado en un momento determinado y, en todo caso, serán respetuosas con los derechos humanos (p. 16 DE; p. 8 DR).

7) Se protegerá la identidad, cultura e intereses de los pueblos indígenas y sus comunidades, integrándolos en la participación para el logro del desarrollo sostenible (p. 22 DR).