



Justicia ambiental

Iván López

Universidad Carlos III de Madrid

ilpardo@polsoc.uc3m.es

Resumen

El concepto de justicia ambiental pone de relieve y demuestra la conexión entre, por una parte, el severo deterioro del entorno natural y, por otra parte, el reparto desigual de sus consecuencias negativas y de las políticas y leyes medioambientales diseñadas para afrontarlo. En las sociedades contemporáneas, los grupos sociales más desfavorecidos socialmente (por su condición socio-económica, origen étnico o cultural, u otras características), así como las regiones del mundo que han contado históricamente con menos oportunidades para el desarrollo, resultan así ser una vez más los 'perdedores', y queda ante todo en evidencia la carencia de principios democráticos e inclusivos en los procesos de toma de decisión tanto en el ámbito local como internacional.

Palabras clave

Justicia ambiental, racismo medioambiental, movimiento de justicia ambiental, justicia distributiva, equidad medioambiental, sostenibilidad, desarrollo sostenible, sociedad del riesgo, ambientalismo global.

Environmental justice

Abstract

The concept of environmental justice emphasizes and demonstrates the connection between both the severe deterioration of the natural environment, and the unequal distribution of the negative consequences of environmental laws and policies designed to address it. In contemporary societies, the socially disadvantaged social groups (either by their socio-economic, cultural, or ethnic origin, or other characteristics) as well as the regions of the world that historically have had fewer development opportunities, are thus once again the 'losers'. All this makes clear the lack of democratic and inclusive principles in the decision-making processes both locally and internationally.

Keywords

Environmental justice, environmental racism, environmental justice movement, distributive justice, environmental equity, sustainability, sustainable development, risk society, global environmentalism.

1. Los orígenes del concepto de justicia ambiental: movimientos sociales e investigaciones empíricas

El concepto de justicia ambiental tiene su origen y adquiere sentido inicial en el contexto del desarrollo del movimiento social 'movimiento de justicia ambiental', con la movilización a finales de los años 70 y principios de los 80 de las comunidades locales afroamericanas pobres y de las clases trabajadoras de Estados Unidos, que sufren de altos niveles de degradación ambiental, y en particular de la contaminación de los desechos tóxicos en el aire, el agua y el suelo en las zonas donde habitan (Freudenberg, 1992; Gottlieb, 1993; Bullard, 1999).

Como fuerza social y respuesta política, este movimiento se articula a partir de otros dos espacios de acción social, como son 1) el de los 'Ciudadanos Trabajadores' o 'Movimiento Anti-tóxicos' de la clase trabajadora blanca norteamericana (Levine, 1982; Cable, y Shriver, 1995; Gould, Schnaiberg y Weinberg, 1996: 2) y el de las comunidades afroamericanas, bajo la forma del 'Movimiento Ambientalista de Personas de Color', que, a diferencia de los anteriores, actualiza los objetivos de las organizaciones de derechos civiles incorporando los riesgos medioambientales (Taylor, 1993; Bullard y Wright, 1993; citado en Pellow, Naguib y Brulle, 2005: 7).

En los años 80, a partir de investigaciones empíricas realizadas en Estados Unidos que analizaban la posible relación entre los residuos peligrosos y su impacto en las comunidades de color, se demostró que ciertas medidas que suponían un avance desde el punto de vista medioambiental, tenían como consecuencia no esperada ampliar las injusticias sociales. A partir de ese momento se establece un estrecho vínculo entre medioambientalismo y derechos ciudadanos (Foreman, 1998: 10).

En particular, será en el año 1989 cuando se impulse el desarrollo conceptual de la justicia ambiental, con el caso de la empresa *Luisiana Energy Services* (LES), a quien el gobierno estadounidense concede permiso para construir plantas de enriquecimiento de uranio en los estados del Sur, concretamente en *Claiborne Parish* (Luisiana). Los estudios realizados en la zona pondrán de manifiesto la discriminación que resultaba de la aplicación de la legislación vigente en materia medioambiental en Estados Unidos (la *National Environmental Policy Act*, 1969), junto con los procesos de selección para la ubicación de este tipo de complejos y la tendencia a su construcción en las áreas con poblaciones caracterizadas por la pobreza y la alta representación de personas de origen afroamericano.

En ese contexto, a principios de los 90 se acuña el término de 'racismo medioambiental' y se definen 17 principios de justicia ambiental¹ en *The People of Color Environmental Leadership Summit* (octubre de 1991, Washington DC), que, en forma de manifiesto, recoge un amplio abanico de temas, desde los muy genéricos sobre la Madre Tierra, hasta peticiones concretas de cese de producción de residuos nucleares, entre otros asuntos. Cuatro años más tarde, en 1994, entra en vigor la *Executive Order* 12898 (bajo el mandato del entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton), que ordena a todas las agencias federales evaluar todas las políticas medioambientales para asegurar la justicia ambiental en sus operaciones, representando un hito en el desarrollo jurídico en materia medioambiental (Bullard, 2004: 13).

¹ Disponible en: <http://www.ejrc.cau.edu/princej.html>. Revisado el 10 de mayo de 2013.

No obstante, no será hasta la década del 2000 cuando tome forma el concepto de 'justicia ambiental', para prestar atención al análisis de la relación entre etnia, clase social y riesgos medioambientales; a las fuerzas sociales que actúan sobre las desigualdades medioambientales; a la trayectoria histórica de las injusticias medioambientales y en particular en los contextos geográficos; al crecimiento de las desigualdades medioambientales y el racismo medioambiental más allá de los Estados Unidos, y en particular en los países del sur del planeta; así como a la emergencia del movimiento de justicia ambiental a través de estudios de caso de resistencia de comunidades contra los tóxicos (Naguib *et al.*, 2005: 6). Entre estos movimientos cabe destacar el movimiento de la Red Medioambientalista Indígena (*Indigenous Environmental Network*), que jugará un papel notorio, entre otros en el diseño de políticas medioambientales.

Todo ese bagaje histórico ha dado lugar a un *corpus* de conocimiento teórico y empírico relevante, donde sería justo sostener que el movimiento medioambiental moderno no ha estado completo hasta que el elemento de la justicia social se ha incorporado en su discurso (Arriaga y Pardo: 643-644).

2. Las definiciones del concepto de justicia ambiental, sus críticos y sus defensores

Las diversas definiciones de justicia ambiental presentes en la literatura hacen explícita la paradoja de la modernidad y las consecuencias negativas de los impactos y políticas medioambientales sobre los segmentos de población menos favorecidos. Estas se diferencian, al mismo tiempo que complementan, según el énfasis que pongan en dimensiones como la clase social o el origen étnico; el ámbito local o global; las causas (carácter proactivo) o las consecuencias (carácter reactivo) del impacto medioambiental, tanto positivas como negativas; en su desarrollo procedimental en el ejercicio democrático de la ciudadanía, o en la justicia distributiva en relación al desigual reparto de los daños sociales, políticos y económicos sobre los distintos segmentos socioeconómicos de la población (Johnson, 1992; Foreman, 1998; Kraft y Scheberle, 1995); desde el eco-centrismo en el marco del hegemónico Paradigma de la Protección Medioambiental (del medio biogeofísico), o el antropocentrismo del Paradigma de la Justicia ambiental; o en el desarrollo conceptual teórico o en el empírico de su plasmación normativa/institucional.

Bajo ese abanico de posibilidades, cabe destacar dos definiciones. Por una parte, Robert D. Bullard (1999: 6), considerado "el padre" de la justicia ambiental, la define como el principio bajo el cual "todos las personas, grupos y comunidades tienen igual derecho a la protección medioambiental y a las leyes y regulaciones de salud pública... y cuando cualquier política, práctica o directiva afecte de manera diferente o ponga en desventaja (ya sea de manera intencionada o no) a cualquiera de estos, se puede hablar de racismo medioambiental... siendo ésta una forma de injusticia medioambiental implementada por las instituciones gubernamentales, legales, económicas, políticas y militares".

Posteriormente, la Agencia de Protección Medioambiental de los Estados Unidos (EPA) definirá la justicia ambiental como "el tratamiento imparcial y la implicación significativa de todas las personas, independientemente de su raza, origen nacional, o ingresos económicos con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes medioambientales, regulaciones y políticas" (EPA Memorandum, 4 de noviembre de 2005, en la página 1).

Las definiciones de justicia ambiental van a ser, no obstante, objeto de críticas, al igual que de argumentos de apoyo. Así, las posiciones más críticas argumentan asuntos como que las definiciones anteriores son vagas y poco prácticas en la creación de políticas o para su evaluación, dado el carácter simbólico del lenguaje en el que se apoyan (Foreman, 1998: 10); que el concepto es antropocéntrico en su orientación, ya que la personas representan el centro de la interacción entre las dimensiones de lo social, económico, político y ecológico, en vez del dañado medioambiente físico (MacDonald, 2002); que el problema no es tanto los daños medioambientales desproporcionados sobre las zonas con minorías de ingresos económicos bajos, sino el que ninguna comunidad tenga que ser afectada por sustancias tóxicas o daños medioambientales, meta que estiman irrealizable (Anand, 2004: 13), y en este sentido, “el movimiento de justicia medioambiental no es sobre la sostenibilidad, ya que lo que quiere es repartir los riesgos de manera equitativa, y no deshacerse del riesgo en sí mismo” (Agyeman y Evans, 2004); que al proyectarse la injusticia medioambiental sobre la etnia y la clase social, se pierde la visión general del problema (Naguib *et al.*, 2005: 13); en cualquier caso, estas poblaciones siguen estando afectadas por la contaminación, o no se contemplan las desigualdades de clase social dentro de las comunidades de color (Faber y Kreig, 2001); o que, junto con la equidad y el racismo, el concepto de justicia ambiental implica imperativos políticos sin “un intento descriptivo neutral o un consenso sobre su significado” (Foreman, 1998: 9; Naguib *et al.*, 2005: 127).

Por último, a pesar del avance metodológico en el estudio del racismo medioambiental y de las desigualdades sociales, los críticos del concepto añaden que, “independientemente de las definiciones específicas, hasta que no se hayan definido claramente los criterios por los que se constituye la ‘discriminación’ y la ‘equidad’, es imposible desarrollar políticas prácticas para orientar el problema de lo que es justo o no medioambientalmente” (Ringuist, 1997: 250).

De otra parte, los defensores del concepto argumentan: 1) que se presenta como una oportunidad, ya que “aporta una rúbrica bajo la cual reiterar las demandas de redistribución económica así como proponer nuevas vías de reparación social”, y que “la justicia ambiental se parece a la corriente principal medioambiental y a otras esferas de la política contemporánea” (Foreman, 1998: 5-6), 2) o que conecta las problemáticas medioambientales y sociales (Agyeman *et al.*, 2002: 82).

Atendiendo a esta perspectiva, cabe interpretar que la justicia ambiental “trata fundamentalmente sobre las teorías de la justicia distributiva, en cuanto a la manera de localizar los beneficios y las cargas [medioambientales] cuando hay escasez de beneficios (relativos a las demandas o necesidades de la gente) y daños por las cargas (Wenz, 1988: xii). Dicha propuesta cuenta con dos premisas básicas: la primera, que todas las personas deberían tener el derecho y la capacidad de vivir en un medioambiente sano, con acceso a los recursos medioambientales suficientes para desarrollar una vida sana; y la segunda, que son las personas más pobres y con menos poder las que primordialmente carecen de esas condiciones” (ESRC Global Environmental Change Programme, 2001: 1).

3. La justicia ambiental desde la óptica de la equidad y el desarrollo sostenible

Junto con los conceptos de justicia y racismo medioambiental, adquiere igualmente valor teórico y empírico el de ‘equidad medioambiental’. La EPA (1992: 8) la define como “la distribución de los riesgos medioambientales entre los diferentes grupos de población, así como las respuestas de las políticas a estas distribuciones”. Por su parte, ‘el paradigma de la sostenibilidad justa’ se plantea como un nuevo marco del desarrollo sostenible, a partir de “la necesidad de

asegurar una calidad de vida mejor para todos, en el presente y en el futuro, de manera equitativa, mientras vivamos en ecosistemas limitados” (Agyeman *et al.*, 2003: 5).

El concepto de justicia ambiental cuestiona así las bases de la política medioambiental y social, de varias maneras. Por una parte, redefiniendo el medioambientalismo al integrarlo en mayor medida con las necesidades sociales y humanas; por otra parte, cuestionando las posiciones eco-céntricas al igual que el desarrollo económico de corte capitalista productor del impacto medioambiental; e igualmente, retando los fundamentos, el método científico y del paradigma positivista de la comunidad científica (Brown y Mikkelsen, 1990).

Al mismo tiempo, el concepto evoluciona, superando, aunque no dejándolo de lado, el debate de la distribución de los riesgos tóxicos y la vulnerabilidad de comunidades específicas, para articularse a partir de su relación con el entorno natural, pero a su vez en las formas en que creamos y gestionamos o construimos el medioambiente (Warner, 2001).

Todo lo anterior cobrará especial sentido al presentarse el concepto de justicia ambiental en estrecha relación con el de sostenibilidad o desarrollo sostenible², con su interpretación a partir de la interrelación entre los tres pilares que lo componen: el económico, el medioambiental y el social, y donde la justicia ambiental acompaña al desarrollo sostenible como marco de referencia (Middleton y O’Keefe, 2001). La equidad intergeneracional (entre generaciones), intrageneracional (dentro de cada generación), internacional (entre las naciones) e interespecies (entre las especies) son términos que vincularán la justicia ambiental a valores y políticas redistributivas (Agyeman y Evans, 2003).

Por su parte, Dobson (1998: 242) concluye que los dos conceptos de justicia ambiental y sostenibilidad están relacionados de tres maneras: 1) el medioambiente biogeofísico como algo a distribuir, 2) la justicia como el elemento funcional del desarrollo sostenible, y 3) el valor de la ‘justicia al medioambiente’. Dado que ni la sostenibilidad ni la justicia ambiental tienen significados definidos, se “abre el camino hacia la legitimación de conseguir cualquiera de ellas... de múltiples maneras”.

Pone este autor también de relieve el conflicto entre estos dos términos, dado que “la sostenibilidad nos obliga a pensar sobre mantener algo en el futuro, mientras que la justicia nos hace pensar sobre la distribución de algo en el presente y en el futuro” (Dobson, 1995: 5); o bien argumentando que la justicia ambiental se preocupa de la equidad social (perspectiva antropocéntrica), mientras que la sostenibilidad lo hace, a su entender, del entorno natural (aproximación eco-céntrica) (*id.*, 2003).

4. Justicia ambiental, desarrollo democrático y la toma de decisiones de “abajo” a “arriba”

Otro de los hitos en el proceso de conceptualización de la justicia ambiental va a ser la *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Decision-making and access to Justice in Environmental Matters* (Aarhus Convention – junio 1998) de la *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), al tener como resultado distintas

² Los términos sostenibilidad y desarrollo sostenible se utilizarán aquí indistintamente, pues sus diferencias de matiz no afectan al núcleo de este trabajo.



propuestas legislativas, y a las que se va a sumar en octubre de 2003 la Comisión Europea.

En esta Convención se presentan “ambos, la justicia procedimental, con el énfasis puesto en la imparcialidad de los procesos de toma de decisiones, y la justicia distributiva, en las normas para la distribución de recursos, como aspectos importantes [del movimiento]” (Clayton y Opatow 1994: 3; Towers, 2000: 23). En definitiva, se trata de la descentralización y la toma de decisiones de “abajo” a “arriba”, en los ámbitos local, regional, nacional o internacional, y del derecho de los ciudadanos a revisar el control del ejercicio del poder público a partir del principio de democracia y de soberanía popular (Ragnemalm, 2000: 19). Más aún, supone “dar al medioambiente una voz no sólo cuando los intereses privados están en juego, sino con independencia de los intereses individuales, cuando el medioambiente en sí mismo es dañado o es posible dañarlo” (Onida, 2004: 4).

El giro conceptual no solo tiene lugar en la determinación del concepto, sino también en su aplicación, al distinguir entre “Norte” y “Sur” del planeta, entre los países económicamente más desarrollados y los menos, entre ganadores y perdedores en las políticas de distribución de la degradación medioambiental, favoreciéndose a las comunidades más poderosas sobre las otras (Beck, 1992: 53), y pudiéndose así hablar de regiones perdedoras o en “posiciones de riesgo” (Beck, 1992: 23).

En la era de las políticas del medioambientalismo global (planetario), para Hurrell y Kingsbury (1992: 39), “la principal fisura es entre el mundo desarrollado y el no desarrollado, y el potencial que tiene el medioambiente global de ser la mayor fuente de confrontación entre el “Norte” y el “Sur”, como asunto fundamental en política internacional”. Con esta reflexión se pone en cuestión la distribución de la autoridad en los procesos de toma de decisión y en las estructuras. Miller (1995: 9) afirma que dichas tomas de decisiones y dichas estructuras “no son justas, imparciales ni equitativas”.

Más aún, la discusión teórica en torno a la dinámica social de la degradación medioambiental tiene lugar a partir de la aplicación del concepto de ‘sociedad del riesgo’ (Beck, 1992), así como de la conciencia sobre la vulnerabilidad del conjunto del planeta como sistema (vgr. los cambios en los ciclos biogeoquímicos), y no sólo desde la consideración de las poblaciones más pobres, ya que el problema de la destrucción ecológica en un efecto *boomerang*, retorna impactando a sus creadores (Pellow *et al.*, 2005: 6).

De hecho, en los debates de la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático que se celebró en Copenhague (Dinamarca, diciembre 2009), se consolida un nuevo término como es el de ‘justicia climática’, como respuesta, entre otros, a la gama de problemáticas medioambientales que se desplaza o amplía con efectos negativos sobre la vida y salud humana (cambio climático, el calentamiento global, la exportación transnacional de los residuos peligrosos, la desertificación y destrucción del lecho marino, la deforestación, la lluvia ácida, la disminución de la biodiversidad, el control del crecimiento de la población...).

Así, el concepto de justicia ambiental, al mismo tiempo que sigue evolucionando, es semillero de otros novedosos y muy relevantes como son el de ‘justicia climática’ o el de ‘deuda ecológica’, y que prometen tener largo recorrido.

Bibliografía

- AGYEMAN, J. y EVANS, B. (2003), "Toward just Sustainability in Urban Communities: building equity rights with sustainable solutions", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 590, pp. 35-53.
- AGYEMAN, J. y EVANS, B. (2004), "Just sustainability: the emerging discourse of environmental justice in Britain?", *The Geographical Journal*, Vol. 170, Núm. 2, pp. 155-164.
- ANAND, R. (2004), *International Environmental Justice. A North-South dimension*, Ashgate, Hampshire.
- ARRIAGA, A. y PARDO, M. (2011), "Justicia Ambiental: el estado de la cuestión", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 96, Núm. 3, pp. 627-648.
- BECK, U. (1992), *Risk Society: towards a new modernity*, Sage, Londres.
- BROWN, P. y MIKKELSEN, E. (1990), *No safe place: Toxic Waste, Leukemia, and Community Action*, University of California Press, Londres.
- BULLARD, R.D. (1999), "Dismantling Environmental Racism in the USA", *Local Environment*, Vol. 4, Núm. 1, pp. 5-15.
- BULLARD, R.D. (2004), "Environment and Morality: Confronting Environmental Racism in the United States", *Identities, Conflict and Cohesion Programme*, Paper Number 8, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- BULLARD, R.D. y WRIGHT, B. (1993), *Confronting environmental racism: voices from the grassroots*, South End Press, Cambridge.
- CABLE, S. y SHRIVER, T. (1995), "The productions and extrapolation of meaning in the environmental justice movement", *Sociological Spectrum*, Vol. 15, pp. 419-442.
- CLAYTON, S. y OPOTOW, S. (eds.) (1994), "Green justice: Conceptions of fairness and the natural world", *Journal of Social Issues*, Vol. 50, Núm. 3, pp. 1-11.
- DOBSON, A. (1998), *Justice and the environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- DOBSON, A. (1999), *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- DOBSON, A. (2003), *Citizenship and the Environment*, Oxford University Press, Oxford.
- EPA (1992), "Environmental Equity. Reducing risk for all communities", *Policy, Planning and Evaluation*, PM-221. EPA, Washington.
- EPA (2005), *Memorandum, 4 Reaffirming the US Protection Agency's Commitment to Environmental Justice*, EPA, Washington.
- ESRC GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE PROGRAMME (2001), *Environmental justice: Rights and means to a healthy environment for all*, Special Briefing No.7, University of Sussex, Sussex.
- FABER, D. y KRIEG, E. (2001), *Unequal Exposure to Ecological Hazards: Environmental Injustices in the Commonwealth of Massachusetts*, Philanthropy and Environmental Justice Research Project, Northeastern University, Boston.
- FOREMAN, C.H. (1998), *The promise and peril of environmental justice*, Brookings Institution Press, Washington.
- FREUDENBERG, N. (1992), "Not in our backyards: Community Action for Health and the Environment", *Natural Resources*, Vol. 4, Núm. 3, pp. 235-245.
- GOTTLIEB, R. (1993), *Forcing the Spring: the transformation of the American Environmental Movement*, Island Press, Washington.
- GOULD, K.A., SCHNAIBERG, A., y WEINBERG, A.S. (1996), *Local Environmental Struggles: Citizen Activism in the Treadmill of Production*, Cambridge University Press, Nueva York.



- JOHNSON, H. (1992), "Living in Chicago's Toxic Doughnut", in LEE, Ch. (ed.), *Proceedings of the First National People of Color Environmental Leadership Summit*, United Church of Christ Commission for Radical Justice, Nueva York.
- HURRELL, A. y KINGSBURY, B. (1992), *The international politics of the environment*, Clarendon Press, Oxford.
- KRAFT, M.E. y SCHERBERLE, D. (1995), "Environmental Justice and the Allocation of Risk: The Case of Lead and Public Health", *Policy Studies Journal*, Vol. 23, Núm. 1, pp. 113-122.
- LEVINE, A.G. (1982), *Love Canal: Science, Politics, and People*, Heath and Company, Nueva York.
- MACDONALD, D.A. (2002), *Environmental justice in South Africa*, University of Cape Town Press, Cape Town.
- MILLER, M.A.A. (1995), *The Third World in Global Environmental Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- MIDDLETON, N. y O'KEEFE, P. (2001), *Redefining Sustainable Development*, Pluto Press, Londres.
- NAGUIB, D. y BRULLE, R.J. (2005), *Power, Justice, and the Environment: A Critical Appraisal of the Environmental Justice Movement (Urban and Industrial Environments)*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- PELLOW, N.D. y BRULLE, R.J. (2005), *Power, justice and environment. A critical appraisal of the environmental justice movement*, The MIT Press, Cambridge.
- RAGNEMALN, H. (2000), "The Community Courts and Openness within the European Union (1999)", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 2, pp. 19-30.
- RINGQUIST, E.J. (1997), "Equity and the distribution of environmental risk: The case of TRI facilities", *Social Science Quarterly*, Vol. 78, Núm. 4, pp. 811-830.
- ONIDA, M. (2004), "Environmental Protection by Product Policy: Focus on Dangerous Substances", *Environmental Law Network International*, Vol. 2, pp. 1-11.
- TAYLOR, D. (1993), "Minority Environmentalism in Britain", *Qualitative Sociology*, Vol. 16, pp. 263-295.
- TOWERS, G. (2000), "Applying the Political Geography of Scale: Grassroots Strategies and Environmental Justice", *The Professional Geographer*, Vol. 52, Núm. 1, pp. 23-36.
- WARNER, K. (2001), "Managing to Grow with Environmental Justice," *Public Works Management and Policy*, Vol. 6, Núm. 2, pp. 126-138.
- WENZ, P.S. (1988), *Environmental Justice*, State University of New York Press, Albany.