



PODER JUDICIAL DEL PERÚ



COMISIÓN NACIONAL DE
GESTIÓN AMBIENTAL
DEL PODER JUDICIAL

JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada
en la Protección del Ambiente



4



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023
Publicación semestral. Lima, Perú

DIRECTORA

IRIS ESTELA PACHECO HUANCAS

Presidenta de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, Lima, Perú
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0114-0764>
E-mail: ipacheco@pj.gob.pe

EDITORA

GIOVANA IRIS HURTADO MAGÁN

Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3556-1847> | Scholar Profile iD: [qk1BrVAAAAAJ](https://scholar.google.com/citations?user=qk1BrVAAAAAJ) |
CTI Vitae: 144706
E-mail: ghurtadom@pj.gob.pe

COMITÉ EDITORIAL

ELVIA BARRIOS ALVARADO

Universidad de Jaén, Jaén, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7761-3823>
E-mail: ebaal2020@gmail.com

EDWIN RICARDO CORRALES MELGAREJO

Universidad de Jaén, Jaén, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0008-3983-9889>
E-mail: ricardo.corrales1959@gmail.com

JOHNNY MANUEL CÁCERES VALENCIA

Universidad Católica de Santa María, Arequipa, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9578-1983>
E-mail: jocava2010@gmail.com

MARUJA OTILIA HERMOZA CASTRO
Universidade da Coruña, La Coruña, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1779-2051>
E-mail: m.hermoza.castro@udc.es

WILSON ALVES DE SOUZA
Universidade Federal da Bahia, Bahía, Brasil
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2365-8206>
E-mail: wilson.alvesdesouza1@gmail.com

ELIANA SORAYA AMES VEGA
Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8076-8340>
E-mail: eames@oefa.gob.pe

RODRIGO SEVERO ARCE ROJAS
Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, Ciudad de México, México
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0007-7174>
E-mail: rarce@uni.edupe

CONSEJO CONSULTIVO

HUGO ABAS FRAZÃO
Universidad de Pisa, Pisa, Italia
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1511-0010>
E-mail: hugo.frazaao@trf1.jus.br

JEAN PIERRE ARAUJO MELONI
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8586-2440>
E-mail: jaraujo@spda.org.pe

HENRY OLEFF CARHUATOCTO SANDOVAL
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9025-3121>
E-mail: hcarhuatocostos@unmsm.edu.pe

CARLOS DEL VALLE JURADO
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3040-1396>
E-mail: cdelvalle@unmsm.edu.pe

ANTÔNIO SOUZA PRUDENTE
Universidade Católica de Brasília, Brasília, Brasil
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8072-7722>
E-mail: prof.souza.prudente@gmail.com

JORGE FEMENÍAS SALAS
Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile
ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-4314-961X>
E-mail: jorge.femenias@ppulegal.com

BEATRIZ ANGELICA FRANCISKOVIC INGUNZA
Universidad Científica del Sur, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5077-2661>
E-mail: bfranciskovic@cientifica.edu.pe

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0706-765X>
E-mail: cgamboa@dar.org.pe

RONAL HANCCO LLOCLLE
Universidad de Salamanca, Salamanca, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0087-2824>
E-mail: ronal_hancco@usal.es

ALBERTO HUIMAN CRUZ
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5507-9903>
E-mail: ahuimanc@unmsm.edu.pe

CÉSAR AUGUSTO IPENZA PERALTA
Universidad del Pacífico, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0203-3087>
E-mail: cipenzap@up.edu.pe

ERNESTO FRANCISCO RÁEZ LUNA
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4416-0482>
E-mail: ernesto.raez@uarm.pe

ILEANA ROJAS ROMERO
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3867-9181>
E-mail: lrojasr@unmsm.edu.pe

LUCÍA SANTOS PERALTA
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4312-0793>
E-mail: l.santos@pucp.pe

EQUIPO TÉCNICO

Marcos Morán Valdez (asistente editorial)
Leslie Dueñas Acuña (asistente editorial)
Yuliana Padilla Elías (corrección de textos)
Miguel Condori Mamani (diagramación)
Joel Alhuay Quispe y Erik Almonte Ruiz (gestión electrónica)

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-14276

© Poder Judicial del Perú
Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial
Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial
Palacio Nacional de Justicia
Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, Lima, Perú
Teléfono: (511) 410-1010
E-mail: fondoeditorial@pj.gob.pe

DIRECCIÓN POSTAL

Palacio Nacional de Justicia
Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, azotea, oficina s/n, Lima 21, Perú.
E-mail: comisiondegestionambientalpj@pj.gob.pe

La revista no se responsabiliza de las opiniones vertidas por los autores en sus trabajos.

INDIZACIONES

Crossref
LatinRev
Lockss Clockss
ROAD
Google Scholar

LICENCIA



Justicia Ambiental.
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
se encuentra bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0
International License (CC BY 4.0)



Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente es una publicación de periodicidad semestral que difunde artículos inéditos vinculados a temas ambientales, como análisis de normas jurídicas ambientales, problemas socioambientales, políticas públicas, gestión ambiental, gobernanza ambiental, entre otros, desde una perspectiva interdisciplinaria. Tiene como objetivo generar un espacio de reflexión que contribuya a la protección del medio ambiente y de sus componentes.

Los artículos de la revista son arbitrados de manera anónima por especialistas externos a la institución, quienes toman en cuenta los siguientes criterios de evaluación: originalidad, aporte del trabajo, actualidad y contribución al conocimiento jurídico y al desarrollo sostenible del país. La revista se reserva el derecho de publicación y, en caso de que el artículo presentado sea aceptado, podrá realizar las correcciones de estilo y demás adecuaciones necesarias para cumplir con las exigencias de la publicación.

La revista *Justicia Ambiental* recibe las colaboraciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la República, así como los trabajos de jueces nacionales y extranjeros, e investigadores. La presente publicación está dirigida a magistrados, investigadores, docentes universitarios, profesores, estudiantes y a un público interesado en las cuestiones propias de la reflexión académica en torno a la contribución del desarrollo sostenible del país.



Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente [Environmental Justice. Journal of the Peruvian Judiciary Specialized in Environmental Protection] is a biannual publication that disseminates unpublished articles related to environmental issues, such as analysis of environmental legal norms, socio-environmental problems, public policies, environmental management, environmental governance, among others, from an interdisciplinary perspective. Its objective is to generate a space for reflection that contributes to the protection of the environment and its components.

The journal's articles are refereed anonymously by specialists external to the institution, who take into account the following evaluation criteria: originality, contribution of the work, timeliness and contribution to legal knowledge and sustainable development of the country. The journal reserves the right of publication and, if the article submitted is accepted, it may make the necessary style corrections and other adjustments to comply with the requirements of the publication.

The journal *Justicia Ambiental* welcomes contributions from the judges of the Supreme Court of Justice of the Republic, as well as the works of national and foreign judges and researchers. This publication is addressed to magistrates, researchers, university professors, teachers, students and a public interested in the issues of academic reflection on the contribution to the sustainable development of the country.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN

IRIS ESTELA PACHECO HUANCAS 11

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA 15
El delito de tala ilegal en la región de Madre de Dios: marco jurídico
y experiencias en la selva peruana

DANIEL GRACIA PÉREZ 47
Movilidad medioambiental en la Agenda 2030 para el Desarrollo
Sostenible

LESLIE E. TERRONES CERNAQUÉ 83
La búsqueda de justicia ambiental en América Latina y su relación
con el Acuerdo de Escazú

LUZ AMPARO GABRIEL DÍAZ	117
Un marco legal sólido y estable para la protección de las personas defensoras ambientales	
MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO	139
Mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado	



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 11-12

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.895

Presentación

Ponemos a disposición de la comunidad jurídica y del público en general el cuarto número de *Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente*. El objetivo de este número es seguir con la línea de investigación y publicación de aquellos trabajos más relevantes que visibilizan algunas problemáticas actuales que están afectando el ecosistema amazónico en su dimensión ambiental, social y económica. Este cuarto número de la revista presenta artículos académicamente rigurosos, tanto de autores internacionales como nacionales, respecto al delito de tala ilegal, la movilidad medioambiental, la justicia ambiental, la protección de las personas defensoras ambientales y los mecanismos para la protección del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado.

En esta línea, resulta importante destacar el artículo que se titula «El delito de tala ilegal en la región de Madre de Dios: marco jurídico y experiencias en la selva peruana»; en él se presenta el estado del arte del delito de la tala ilegal en dicha región. Asimismo, desarrolla el marco regulatorio, el tratamiento legal de los delitos de tala de bosques y otros delitos conexos y muestra cuáles han sido las medidas adoptadas por el Estado peruano para afrontar este tipo de delito.

Asimismo, se aborda el estudio «Movilidad medioambiental en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que analiza la importancia de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y el compromiso de los Estados de llevar adelante un conjunto de actividades orientadas a ejecutar una estrategia

de desarrollo respecto a la movilidad con motivo de la crisis ambiental de tal modo que con metas e indicadores se logren los ODS.

Esta publicación también presenta el estudio «La búsqueda de justicia ambiental en América Latina y su relación con el Acuerdo de Escazú». Aquí la autora expone el marco temporal de la evolución que ha tenido la justicia ambiental y su expansión en América Latina. Explica cómo algunas de sus premisas, como el acceso a la información en asuntos ambientales, el impulso de la participación ciudadana y la necesidad de igualdad de condiciones han sido consideradas en acuerdos internacionales y en decisiones en Cortes de Derechos Humanos, y culmina explicando la historia, la adopción y el estado del Acuerdo de Escazú.

La revista también ofrece el artículo «Un marco legal sólido y estable para la protección de las personas defensoras ambientales», que plantea la necesidad de promulgar una ley especial que regule los derechos de los defensores ambientales. Para ello parte del análisis del marco jurídico interno y concluye que en la actualidad los mecanismos para la protección de los defensores ambientales son escasos y vulnerables para su finalidad.

A su vez, se presenta el estudio «Mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado». Aquí se desarrollan y se analizan los mecanismos convencionales y extraconvencionales que se encuentran en el marco del Sistema de las Naciones Unidas como herramientas fundamentales para la protección del medio ambiente.

Finalmente, es importante resaltar el valioso aporte de autores, revisores y de todo el cuerpo editorial de *Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente*, quienes han hecho posible la publicación de esta cuarta edición, cuya finalidad es contribuir y enriquecer el debate jurídico en temas que permitan una mejor gestión en la protección del medio ambiente.

IRIS ESTELA PACHECO HUANCAS
Presidenta de la Comisión Nacional
de Gestión Ambiental del Poder Judicial

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 15-46

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.847

El delito de tala ilegal en la región de Madre de Dios: marco jurídico y experiencias en la selva peruana

The crime of illegal logging in the Madre de Dios Region:
legal framework and experiences in the Peruvian jungle

O crime de exploração madeireira ilegal na região de Madre de
Dios: quadro jurídico e experiências na selva peruana

ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA

Universidad Internacional Iberoamericana de México

(Campeche, México)

Contacto: roxaniar16@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2792-3863>

RESUMEN

En este artículo se desarrolla el tema del delito de la tala ilegal y sus alcances en la Amazonía peruana, por medio del análisis del entorno natural y social, y la explotación de los recursos naturales, especialmente de la madera, como fuente de ingresos. Asimismo, se exponen problemas como el crecimiento de la agricultura migratoria, la actividad económica ilegal, la minería y la tala ilegales, el tráfico de especies, la expansión no planificada de las infraestructuras y los efectos negativos del cambio climático. Se revisa el marco regulatorio, el tratamiento legal de los delitos de tala de bosques y otros delitos conexos, su desarrollo y su tipicidad normativa, profundizando sobre el avance significativo en la lucha contra ese peligro, los esfuerzos realizados a nivel de estrategia

de Estado, la coordinación y la colaboración entre las numerosas instituciones que luchan contra la tala ilegal, sus limitaciones y sus deficiencias.

Palabras clave: delito de tala ilegal; Amazonía peruana; bosques; degradación de las tierras; sostenibilidad de ecosistemas terrestres.

Términos de indización: deforestación; Amazonía; degradación de suelos (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This article discusses the crime of illegal logging and its scope in the Peruvian Amazon by analyzing the natural and social environment and the exploitation of natural resources, especially timber, as a source of income. It also discusses problems such as the growth of migratory agriculture, illegal economic activity, illegal mining and logging, species trafficking, unplanned infrastructure expansion and the negative effects of climate change. It reviews the regulatory framework, the legal treatment of logging and other related crimes, their development and their normative typicality, and discusses the significant progress made in the fight against this danger, the efforts made at the State strategy level, the coordination and collaboration between the numerous institutions that fight illegal logging, their limitations and shortcomings.

Key words: crime of ilegal logging; Peruvian amazon; forests; land degradation; sustainability of terrestrial ecosystems.

Indexing terms: deforestation; Amazonia; soil degradation (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Este artigo desenvolve a questão do crime de exploração madeireira ilegal e o seu alcance na Amazônia peruana, analisando o ambiente natural e social e a exploração dos recursos naturais, especialmente a madeira, como fonte de rendimento. São também abordados problemas como o crescimento da agricultura migratória, a atividade económica ilegal, a exploração mineira e madeireira ilegal, o tráfico de espécies, a expansão não planeada das

infra-estructuras e os efeitos negativos das alterações climáticas. O relatório passa em revista o quadro regulamentar, o tratamento jurídico da exploração madeireira e das infracções conexas, a sua evolução e a sua criminalidade normativa, e analisa os progressos significativos realizados na luta contra este perigo, os esforços desenvolvidos a nível da estratégia estatal, a coordenação e a colaboração entre as numerosas instituições que lutam contra a exploração madeireira ilegal, as suas limitações e insuficiências.

Palavras-chave: crime de exploração madeireira ilegal; Amazônia peruana; florestas; degradação dos solos; sustentabilidade dos ecossistemas terrestres.

Termos de indexação: desmatamento; amazonas; degradação do solo (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 28/8/2023
Aceptado: 18/10/2023

Revisado: 12/10/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

La economía, el medio ambiente y la biodiversidad de Perú se ven afectados por el grave problema de la tala ilegal, que es la práctica de extraer madera sin permiso ni consentimiento, con frecuencia en bosques primarios o zonas protegidas que son cruciales para la conservación de la biodiversidad.

La situación de los bosques en el Perú ha empeorado con el tiempo, y lo ha hecho de manera significativa. Se han perdido un total de 2 433 314 hectáreas de bosques entre 2001 y 2019, resultado de factores como el cambio de uso del suelo (que incluye agricultura de subsistencia y migratoria); delitos ambientales como la minería ilegal, la tala de árboles, el tráfico de tierras para sembrar cultivos ilegales y el comercio ilegal de fauna silvestre; la construcción de carreteras y otras infraestructuras no sostenibles; las plantaciones no autorizadas de palma, cacao y café; políticas públicas deficientes que generan incentivos desfavorables y fomentan la deforestación y la degradación de los bosques (Bustamante, 2021). Perú es el quinto país del mundo con más tala ilegal, a causa de la que se ve especialmente afectada la Amazonía. Tanto la minería ilegal como el narcotráfico están relacionados con la tala ilegal.

Respecto al control del recurso por parte de la autoridad, en este caso la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) y el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Sinafor), mediante la trazabilidad de la madera y los productos forestales, como medidas para combatir la tala ilegal, estas han sido difíciles de poner en práctica por la falta de financiación y la corrupción. Además, se ha buscado la implementación de leyes y regulaciones, junto a la educación de la población y la promoción de prácticas sostenibles en la industria forestal.

Otras medidas de importancia son la ordenación del territorio y la gestión forestal (Muñoz, 2021), la conservación de los paisajes y el cuidado de las especies amazónicas que necesitan vastas áreas de distribución contiguas necesarias para mantener poblaciones sanas (Álvarez, 2021).

2. PANORAMA GENERAL

Perú es uno de los quince países con mayor diversidad biológica del mundo, con una amplia gama de flora, fauna y ecosistemas, por lo que tiene un papel importante que desempeñar en la protección de sus recursos naturales. Para ello debe, entre otras cosas, fortalecer el marco regulatorio de la industria forestal para equilibrar las necesidades de la población con el desarrollo ambiental, económico y social de la nación.

Sus bosques desempeñan un papel importante en esta diversidad, por su contribución a la regulación del clima (desde las precipitaciones hasta la captura y el almacenamiento de carbono), así como sus beneficios para la sociedad peruana en general; además, estos bosques son una gran fuente de ventajas para los pueblos indígenas (comunidades forestales) que viven en ellos y en sus alrededores. El Perú ocupa actualmente el noveno lugar en el mundo; es el segundo con bosques amazónicos y el cuarto en bosques tropicales. Según Sagástegui et al. (1999), la región norte del Perú, que incluye los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, San Martín, Cajamarca y Amazonas, posee alrededor del 26% de especies de plantas endémicas. Sin embargo, la conciencia colectiva del país no ha sido capaz de guardar el mismo lugar para los bosques, en particular los amazónicos. Quizás esto se deba a que nuestra Amazonía, la más grande de la nación, se

encuentra al otro lado de los Andes y a que la mayoría de la población del país (58 %, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018), incluyendo a los gobernantes, vive en una costa mayormente desértica con poco o nulo contacto con el bosque y el mundo natural (Suárez de Freitas, 2021). El país cuenta con al menos 78 millones de hectáreas de bosques, lo que lo convierte en el noveno país por superficie forestal. También alberga el 13 % de los bosques áridos del mundo. Tiene más de 18 millones de acres de zonas naturales protegidas, 55.3 millones de acres de tierras protegidas y 17 millones de acres destinados a la agricultura. También hay 56 millones de acres de bosques tropicales o húmedos, sobre todo en la selva y la ceja de selva (49.1 %) y 3.7 millones de acres (2.8 %) de bosques secos. Sin embargo, debido al alto índice de deforestación, nuestros bosques y áreas naturales protegidas están en grave peligro. Estos numerosos y valiosísimos ecosistemas cubren el 56 % de su extensión continental (Suárez de Freitas, 2021).

Los ecosistemas de la Tierra dependen en gran medida de los bosques. Prestan una amplia gama de servicios ecosistémicos (proporcionan madera, diversos productos no madereros, alimentos, medicinas e insumos diversos), muchos de los cuales son esenciales para que las poblaciones locales mantengan su modo de vida, así como otros servicios que tienen alcances más amplios: algunos son regionales, como su contribución al ciclo del agua, mientras que otros son globales, como su elevada biodiversidad. La captura de carbono de la atmósfera para almacenarlo en el suelo y la vegetación es otra dimensión muy relevante en la actualidad. Los bosques, especialmente los tropicales, son muy valiosos para reducir el cambio climático y adaptarse a sus efectos por su relación con el ciclo del carbono.

Actualmente, los esfuerzos de conservación de la región se concentran en la búsqueda de alternativas beneficiosas para la población local mediante el uso de productos no madereros (con especial atención a los sectores que se consideran en peligro debido a la tala selectiva) y la creación de servicios turísticos en las comunidades cercanas a las ANP (áreas naturales protegidas) (Leal-Pinedo y Linares-Palomino, 2005).

Un estado de conservación saludable (incluida la integridad y la funcionalidad de los ecosistemas silvestres, tanto los bosques como los ecosistemas acuáticos asociados) es crucial para la seguridad alimentaria, la economía y el bienestar general de las comunidades amazónicas.

Es un hecho ampliamente reconocido que la tala y el comercio ilegal de productos madereros suponen una grave amenaza para el medio ambiente, el desarrollo sostenible y el Estado de derecho en las naciones más afectadas por estas actividades ilícitas. Este reconocimiento se refleja ahora en varias decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Según otros estudios, si se mantienen las tendencias actuales de deforestación, en el 2030 la Amazonía podría haber perdido el 30 % de su cubierta debido al cambio de uso del suelo, los incendios forestales y la tala selectiva (Nepstad et al., 2008).

3. SÍNTESIS DE LAS HERRAMIENTAS LEGALES DEL PERÚ EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS AMBIENTALES

Perú cuenta con un sólido sistema jurídico que protege los bosques, los ecosistemas, los recursos naturales y la biodiversidad del país. Este sistema incluye acuerdos internacionales, acuerdos comerciales, así como leyes, políticas y estrategias nacionales que son parte fundamental de la legislación peruana.

3.1. CITES o Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

Este instrumento internacional reconoce a Perú como miembro desde el 1 de julio de 1975. Tiene por objeto preservar la viabilidad de las especies animales y vegetales silvestres para que el comercio intercontinental no ponga en peligro su supervivencia. Las listas de especies se clasifican en varios niveles según el grado de amenaza que supone el comercio internacional.

3.2. Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente

Establece los lineamientos y las normas fundamentales para la preservación y la protección del ambiente, así como para el uso racional de los recursos naturales. La figura del informe fundamentado, documento emitido por la autoridad ambiental competente, se incluye en el artículo 149 como una herramienta relevante para evaluar la posible comisión de delitos de contaminación contra los recursos naturales y/o responsabilidad funcional y falsedad informativa; su reglamentación se encuentra en el Decreto Supremo n.º 007-2017-MINAM.

3.3. Ley n.º 29763, Ley y Reglamento Forestal y de Fauna Silvestre

Busca promover la conservación, la protección y el aprovechamiento sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre incorporando mejoras a la norma anterior. Posee cuatro reglamentos (Decretos Supremos n.ºs 018-2015-MINAGRI, 019-2015-MINAGRI, 020-2015-MINAGRI y 021-2015-MINAGRI).

3.4. Código Penal

Tipifica como ilegales las conductas funcionales que incluyen la concesión ilegal de derechos, la información falsa y las actividades relacionadas con la explotación y el tráfico de recursos naturales.

3.5. Decreto Legislativo n.º 1220

Establece medidas para frenar la tala ilegal. Esta norma busca asegurar la preservación del patrimonio forestal de la nación, el cumplimiento de las leyes tributarias y aduaneras, y el crecimiento de actividades económicas forestales sostenibles. Para ello, dispone medidas específicas de interdicción, como la incautación de objetos especiales y la destrucción y/o reducción del valor comercial de los componentes utilizados en el delito de tala ilegal.

A fin de dar cumplimiento a esta norma se publicó el Protocolo de Intervención en las Acciones de Interdicción Extraordinaria contra la Tala Ilegal (Resolución de la Procuraduría General de la Nación n.º 1787-2016-MP-FN).

4. DELITOS AMBIENTALES

Todas las infracciones penales de una ley nacional o internacional destinada a proteger los bosques se incluyen en el subconjunto de delitos contra el medio ambiente conocido como «delitos forestales» (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2020, p. 35).

El término «delito forestal» hace referencia a la tala, la comercialización (suministro, venta o tráfico), la importación, la exportación, la transformación, la posesión, la adquisición y el consumo ilegal de madera y otros productos forestales. En general, se denomina delito forestal a la explotación ilegal de la flora y la fauna del planeta.

El comercio ilegal de madera y los delitos forestales están impulsados por las oportunidades de explotar una enrevesada cadena de valor a escala mundial. Estos delitos implican con frecuencia violaciones de las leyes financieras, aduaneras y de corrupción en el contexto nacional. El gran número de envíos y la variedad de métodos de ocultación demuestran lo bien organizadas que se encuentran las redes delictivas implicadas, lo que simplifica la ocultación de operaciones que infringen la ley facilitando diversos delitos y aprovechándose de la explotación. Los principales facilitadores de la delincuencia forestal siguen siendo la falsificación, el fraude y la corrupción, que permiten a las redes delictivas eludir los requisitos legales y transportar cargamentos de productos madereros a través de las fronteras (UNODC, 2020, p. 37). Los delitos forestales son «leyes penales en blanco», para su interpretación, su cumplimentación y su aplicación a fin de definir la conducta antijurídica son necesarias normas extralegales (UNODC, 2020, p. 37).

4.1. Tala ilegal

Según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), hay tala ilegal cuando la madera se tala, se transporta, se procesa, se compra o se vende contraviniendo las leyes nacionales (Acta n.º 001-2017-CMLTI-MINAGRI). Es la práctica de aprovechar la madera (recursos forestales madereros) sin respetar las normas establecidas por la legislación vigente. Entre los supuestos que constituyen tala ilegal se encuentran:

1. Sobrepasar los límites permitidos en la tala de recursos madereros.
2. Talar especies o personas no autorizadas dentro o fuera de una zona permitida.
3. Talar árboles sin permiso y en lugares no autorizados. También se incluyen acciones relacionadas, como el comercio de bienes obtenidos ilegalmente, que incluyen actividades de transporte, transformación y posterior comercialización (Suárez de Freitas, 2021).

Tanto la tala ilegal como el comercio internacional de madera talada ilegalmente tienen efectos negativos en la economía, la sociedad y el medio ambiente. Por ejemplo, se cree que entre el 15 % y el 30 % de todo el comercio mundial de madera es resultado de este tipo de delitos internacionales (Interpol, s. f.). El comercio ilegal de productos forestales madereros se refiere al acto de comprar, acaparar, almacenar, procesar, transportar, ver, custodiar, comercializar, enviar, desembarcar, importar, exportar o reexportar productos forestales madereros o especímenes con un origen ilegal conocido o previsible (UNODC, 2020, p. 36).

Un producto forestal es definido como «todos los componentes aprovechables de los recursos forestales extraídos del bosque, asociaciones vegetales y/o plantaciones» a nivel nacional por el marco normativo peruano (Decreto Supremo n.º 018-2015-MINAGRI). Estos se dividen en productos maderables y productos no maderables (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH] y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2022). Cuando se perjudica a una o varias especies protegidas, la tala está prohibida (MINJUSDH y USAID, 2022).

Dependiendo del lugar donde se realice, la tala puede estar prohibida. Esta actividad se produce cuando tiene lugar dentro o fuera de los límites de las concesiones o en zonas vulnerables (laderas empinadas, riberas de ríos o zonas de captación de agua), «que son áreas geográficas protegidas por el Estado (para preservar la biodiversidad, los hábitats, el patrimonio natural o para proteger los medios de vida de los pueblos indígenas o las comunidades locales)» (MINJUSDH y USAID, 2022, p. 34). Además, se origina cuando cambian los usos del suelo (como la agricultura y la ganadería) y cuando

se ocupan ilegalmente los bosques (MINJUSDH y USAID, 2022). La tala selectiva es la tala ilegal de madera con el fin de revenderla ilegalmente para ganar dinero. Desde la expedición de permisos para entrar en los bosques hasta la comercialización y la exportación de productos madereros, esta actividad se refiere al movimiento ilícito de madera ilegal (UNODC, 2020, p. 37). El comercio ilegal de madera está relacionado con otros delitos, por lo que debe recibir prioridad en los programas de trabajo de las fuerzas de seguridad y el mismo tratamiento que otros delitos graves como el tráfico de personas, drogas y armas (UNODC, 2020, p. 37).

5. PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LA REGIÓN MADRE DE DIOS

Una de las zonas de Perú más afectadas por la tala ilegal es la región de Madre de Dios, en la Amazonía. Tahuamanu, Manu y Tambopata son las tres provincias que la componen; de ellas, las dos primeras se ven afectadas principalmente por el tráfico ilegal de madera (Finer et al., 2020). En el 2001, en Madre de Dios no existían regiones con alta presión de deforestación, lo cual cambia ligeramente en el 2010 y significativamente en el 2019. Esto podría ser resultado de los efectos de la carretera Interoceánica y el crecimiento de la minería (en la provincia de Tambopata).

En Madre de Dios se ha observado deforestación a gran escala en algunos años (2011, 2015 y 2017), y parece estar relacionada con la concentración de zonas mineras.

La deforestación puede verse y medirse como resultado de causas directas, como la tala de bosques para construir una mina o una infraestructura, o la apertura o entresaca de bosques con fines agrícolas mediante técnicas de tala y quema. Como es bien sabido, la mayoría de los impulsores de la deforestación se originan fuera de los bosques. Esto significa que para reducirla deben tenerse en cuenta sectores no forestales, como el agropecuario, el energético, el minero y el del transporte, así como intervenciones relacionadas con los bosques, como la gestión forestal sostenible. Es difícil diseñar intervenciones políticas eficaces si se tiene un conocimiento limitado de los factores que causan la deforestación. Por este motivo, se sugiere realizar intervenciones

centradas tanto en los bosques actuales como en las denominadas «márgenes de los bosques», así como más allá, en las zonas que ya han sido alteradas y cuyo crecimiento continuado amenaza a los propios bosques.

Las autoridades de Madre de Dios han enfrentado diversos problemas en su lucha contra la tala ilegal en la región. Uno de los principales obstáculos ha sido la falta de recursos y de personal capacitado para enfrentar el problema de manera efectiva. Además, la corrupción ha sido otro factor que ha dificultado su lucha contra la tala ilegal.

El Gobierno Regional de Madre de Dios ha abordado de diversas formas el problema de la tala ilícita en la zona. Para gestionar y regular los recursos naturales de la región, por ejemplo, en el 2020 se creó la Dirección Regional de Bosques y Fauna Silvestre. Además, inició en julio de 2020 una campaña de concienciación pública contra la tala ilícita en la zona con la ayuda de numerosas instituciones y grupos vecinales (Gob.pe, 2022).

6. MOMENTOS DEL *ITER CRIMINIS*

Los momentos de la comisión del delito en las actividades de tala ilegal son los siguientes: (a) métodos de acceso al bosque; (b) utilización de los bosques; (c) principales medios de transporte; (d) principales centros de transformación; (e) comercialización o almacenamiento de las mercancías utilizadas en la transformación primaria; (f) exportación.

7. TIPOS DELICTIVOS

La recolección, la comercialización (suministro, venta o tráfico), la importación, la exportación, la transformación, la posesión, la compra y el consumo ilegal de madera y otros productos forestales se consideran actos de delincuencia forestal. La explotación ilegal de la flora del planeta se denomina, en general, delito forestal (UNODC, 2020, p. 35). Recientemente, la definición de delitos forestales se ha ampliado para incluir los delitos convergentes, o delitos conectados con otras actividades ilegales que permiten cometer delitos relacionados con la explotación ilegítima de los recursos forestales (UNODC, 2020, p. 35).

Los delitos forestales se desarrollan a través de las siguientes modalidades: de acceso al bosque; en el aprovechamiento del bosque; en el transporte primario; en el centro de transformación primaria; en el depósito o la comercializadora de productos de transformación primaria; en la exportación de madera.

8. DELITOS CONTRA LOS BOSQUES O FORMACIONES BOSCOSAS

El que destruyere, quemare, dañare o talare bosques u otras formaciones boscosas, naturales o plantaciones, en todo o en parte, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años y con pena de trabajo comunitario de cuarenta a ochenta días (artículo 310 del Código Penal).

Hay que tener en cuenta que los delitos contra el medio ambiente, en concreto los delitos forestales, son «leyes penales en blanco», según el derecho penal (tipificados los delitos forestales) y la legislación forestal. Son necesarias normas extralegales para su interpretación, cumplimentación y aplicación a fin de definir la conducta antijurídica. Ciertos componentes o especificaciones que se encuentran en una norma administrativa, como la legislación forestal y de fauna silvestre, deben configurarse además de subsumirse o encuadrarse en el tipo penal.

El bien jurídico protegido por esta norma es el medio ambiente natural, o la estabilidad del ecosistema, que comprende todas las fuentes naturales de vida. Los artículos 310 y 310-A del CP lo definen como delito común. Dado que cualquier persona puede ser el sujeto activo, el tipo penal no exige una característica especial para ser considerado agente. Empero, no puede ser autor del delito quien cuente con un permiso, una autorización o una concesión de la autoridad ambiental responsable que le permita talar o deforestar el bosque; asimismo, el sujeto que desobedezca los términos de la autorización para trabajar en el bosque o en la formación forestal.

Mientras que la colectividad es el sujeto pasivo, ya que, en su conjunto, puede verse afectada como consecuencia de los efectos perjudiciales de dichas

acciones. Es habitual designar al Estado como parte perjudicada en la práctica judicial por «razones prácticas u operativas». Por ello, el fiscal en materia ambiental es notificado en representación del Estado en las disposiciones fiscales o resoluciones judiciales.

Respecto al objeto material del delito, la Ley de Flora y Fauna Silvestre n.º 29763, del 22 de julio de 2011, y su Reglamento de Gestión Forestal (aprobado por Decreto Supremo n.º 018-2015-MINAGRI, de fecha 30 de septiembre de 2015) establecen como Unidades de Gestión Forestal las siguientes: bosques de producción permanente, bosques locales, bosques de reserva, bosques protegidos, bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas. Cuando la cubierta de copas de un bosque supera el 10 % en condiciones áridas o semiáridas o el 25 % en condiciones más favorables, se considera que es un bosque (Reglamento de Gestión Forestal). El término «bosque primario» se refiere a un bosque con su vegetación original y se caracteriza por la abundancia de árboles maduros y especies que evolucionan de forma natural en el dosel superior o dominante; un bosque secundario, o bosque sucesional, se desarrolla como un proceso natural de recuperación en zonas en las que el bosque primario ha sido eliminado debido a la actividad humana o a otras causas naturales; un bosque artificial es aquel en cuya repoblación o nacimiento ha influido el hombre (plantación forestal).

Todas las especies de flora silvestre forman parte del patrimonio forestal y faunístico del país, y se encuentran protegidas por la legislación nacional. Para el Estado son de especial interés aquellas incluidas en la clasificación oficial de especies de flora silvestre categorizadas como amenazadas o en preocupación internacional de conservación.

El Decreto Supremo n.º 043-2006-AG, que identifica las especies amenazadas y especifica los métodos de conservación de los recursos de flora, así como el Decreto Supremo n.º 004-2014-MINAGRI, que trata de la fauna, forman parte de la legislación nacional.

En consecuencia, las conductas consuetudinarias penalmente relevantes enumeradas en los artículos 310 y 310-A que tengan lugar en cualquier bosque o formación forestal, ya sea natural o artificial, quedan incluidas en el tipo base, que conlleva una pena no inferior a cuatro ni superior a seis años

para los delitos contra los bosques o formaciones forestales y no inferior a cuatro ni superior a siete años para los delitos de comercio ilegal de madera y productos forestales, si el hecho se realiza con conocimiento de que es un bosque o formación forestal.

El hecho de que el bosque natural o artificial haya sido perjudicado, total o parcialmente, por la acción de destrucción, ignición, daño o tala, implica un resultado que debe ser probado y constituye un delito de lesiones.

Al no existir una cláusula que defina el delito imprudente, todas estas acciones requieren dolo. El sujeto debe ser eventualmente consciente, en relación con las conductas, de que se trata de bosques o formaciones forestales que no cuentan con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, en este caso por el Serfor o las ARFFS (Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre). La intención debe incluir todos los elementos del tipo. Además, con sus acciones está poniendo en grave peligro la estabilidad del ecosistema. La atipicidad del comportamiento vendrá determinada por el desconocimiento de alguno de estos extremos (error de tipo).

En relación con la antijuricidad, es posible que las conductas comunes estén justificadas con fines de investigación o para reducir un riesgo mayor, como en el caso de despejar la vegetación de debajo de una línea eléctrica de alta tensión para evitar incendios. En estas circunstancias se aplicarán las disposiciones del artículo 20, número 4 (estado de necesidad), o del artículo 20, número 8 del Código Penal (cumplimiento de un deber o ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo).

9. DELITOS CONEXOS

El comercio ilegal de madera lleva a cabo una serie de actividades ilícitas que se entrelazan con el comercio legal, lo que dificulta su detección. La corrupción, el fraude y otros delitos convergentes alimentan o facilitan este comercio, que a menudo confluye con otros delitos más graves (delitos financieros y delincuencia organizada). El sistema de justicia penal ha respondido habitualmente a los delitos medioambientales de forma aislada, sin reconocer que detrás de los delitos —y en particular detrás de los delitos forestales—

hay otras conductas delictivas conocidas como delitos conexos que son transversales, les sirven de fuente de financiación o incluso de facilitadores.

Otros delitos graves que apoyan el delito principal investigado en el comercio ilegal de madera se denominan en este contexto delitos conexos. Las redes de delincuentes implicadas en este tipo de delitos suelen obtener dinero de fuentes ilegales, lo que sugiere la presencia de delitos conexos como la corrupción, el fraude, la evasión fiscal y el blanqueo de dinero. Incluso en situaciones de tala legal, delitos conexos como la falsificación de permisos, la falsificación de inventarios en planes operativos, la realización de transacciones falsas, el contrabando y otras violaciones del control de las exportaciones exponen a la industria forestal a una serie de complejas situaciones de riesgo. Algunos delitos conexos que abarcan numerosas fases del comercio ilegal de madera son la corrupción y la connivencia, el blanqueo de dinero, la evasión fiscal y el fraude.

La falsificación, la clonación de permisos, las declaraciones con información falsa, el soborno de funcionarios públicos para obtener permisos y las declaraciones CITES falsas en los informes aduaneros son solo algunas de las formas en que las redes de delincuencia forestal se han aprovechado del sistema de permisos y licencias.

Además, hay casos de redes de delincuencia organizada que utilizan diversas técnicas para aprovecharse de la cadena de suministro de madera, como los delitos financieros, el contrabando y el tráfico de drogas.

Las siguientes definiciones ofrecen una visión general de los principales delitos conexos:

9.1. Crimen organizado

Tipificado en el artículo 317 del Código Penal y la Ley n.º 30077, Ley contra la Delincuencia Organizada. Castiga la actividad delictiva llevada a cabo por grupos de tres o más personas que comparten tareas o responsabilidades, independientemente de su estructura organizativa o rango de actividades, y que actúan al unísono con la intención de cometer delitos.

9.2. Lavado de activos

Es el acto de disfrazar u ocultar el origen ilícito de dinero, bienes, efectos o ganancias provenientes de delitos precedentes (Decreto Legislativo n.º 1106), típicamente implica la realización de varias operaciones, para integrar o introducir en el sistema económico-financiero fondos o activos obtenidos mediante actividades ilícitas (delitos precedentes) y crear una apariencia de legitimidad.

9.3. Delitos de corrupción de funcionarios

Esta conducta comprende a los funcionarios que incurren en acciones corruptas que infringen la ley, al pedir o aceptar una ventaja injusta a cambio de cumplir o dejar de cumplir un deber que forma parte de su trabajo.

9.4. Delitos aduaneros

Las infracciones aduaneras comprenden toda conducta ilícita que infrinja el Decreto Legislativo n.º 1053 (Ley General de Aduanas), y que implique simulación, engaño, ocultamiento y mentira a la autoridad aduanera (Sunat).

9.5. Delitos tributarios

Son acciones ilegales llevadas a cabo por individuos u organizaciones con la intención de evadir impuestos ocultando activos o ingresos ante la Sunat o sobrevalorando los gastos deducibles.

9.6. Delitos contra la fe pública

Se crea o utiliza un documento falso o adulterado. Siempre que de su uso se derive un perjuicio, se cometen estos delitos.

10. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Las ARFFS pueden imponer apercibimientos y/o sanciones y multas de acuerdo con los artículos 207, 208 y 209 del Reglamento de Gestión Forestal, dependiendo de la gravedad de las infracciones cometidas por el administrador.

Los titulares de títulos habilitantes, personas con autorizaciones, contratos y licencias, regentes, especialistas forestales, terceros con responsabilidad solidaria en títulos habilitantes y personas sin tal calidad que realicen actividades forestales ilegales fuera de los límites de las comunidades campesinas o comunidades nativas, están sujetos a sanciones administrativas por infringir la legislación forestal.

Según el artículo 208 del Reglamento de Ordenación Forestal, se impone al infractor una amonestación por escrito como sanción única para las infracciones consideradas leves. Según el apartado 207.1 del citado reglamento, las infracciones más frecuentemente sancionadas con amonestación son las siguientes: no presentar el informe de exploración y evaluación o el informe de ejecución en los plazos o en el formato previstos en el reglamento y las normas complementarias; no entregar el plan de gestión u otros documentos requeridos técnicamente en el plazo señalado.

De acuerdo con el artículo 209, se sancionan con multa las infracciones calificadas como graves, muy graves y leves que ya hayan sido objeto de amonestación.

11. MODALIDAD DE ACCESO AL BOSQUE

Cuando se trata de una solicitud de acceso a recursos forestales por medio de concesiones, permisos, autorizaciones o contratos de cesión, estos delitos tienen lugar durante los procesos para acceder a una de las modalidades de acceso. Los delitos cometidos durante las fases iniciales de planificación y ejecución para acceder a los bosques y sus recursos madereros se incluyen en el primer momento delictivo.

El acceso al bosque donde se producen las infracciones consta de dos etapas:

- a) **Solicitud del título habilitante.** Una persona natural o jurídica solicita el acceso a los bosques presentando la solicitud del título habilitante para asumir el rol de titular del derecho, junto con los registros de manejo forestal exigidos por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y demás normas pertinentes.

b) Aprobación del título habilitante. En este punto, el servidor público (especialista forestal) de la autoridad competente recomienda la aprobación de la solicitud del título habilitante en un informe técnico luego de la realización de una serie de trámites, entre los que se encuentran la visita de campo y la inspección ocular, entre otros.

El administrador o pretitular de los derechos presenta documentos (Declaración de Manejo [DEMA] y plan de gestión) con información falsa a la autoridad forestal responsable para que dichos títulos sean aprobados y concedidos. En su caso, el regente forestal se encarga de crear un plan general de gestión forestal con un inventario forestal inexacto o exagerado.

El funcionario forestal regional de segundo nivel conspira con el pretitular de los derechos para, incumpliendo sus obligaciones y haciendo caso omiso de las circunstancias reales, dar fe de lo declarado por el administrador y recomendar a su superior la aprobación de la concesión del derecho de aprovechamiento, aún a sabiendas de la falsedad del informe.

El funcionario forestal regional (jefe) aprueba el informe técnico sin revisión alguna (soborno), emite la resolución correspondiente y con ello consiente la extracción y la movilización de cantidades de madera inexistentes en la región.

11.1. Delito por la información falsa contenida en informes

El delito se produce al ser consciente o capaz de suponer que se puede detectar, conocer o inferir la falsedad o la exactitud de un informe o documento sobre gestión forestal basándose en indicios o señales que se tiene; y luego aceptar, aprobar, saber o suponer que un documento o informe sobre gestión forestal es falso o inexacto. También consiste en realizar un documento o informe sobre gestión forestal en el marco de un procedimiento administrativo, aun sabiendo o teniendo razones para creer que contiene información falsa o inexacta. Además, se efectúa al insertar u ordenar la inclusión o introducir un documento o informe sobre gestión forestal en el marco de un procedimiento administrativo sabiendo o teniendo razones para creer que es falso o inexacto.

«Los Hostiles de la Amazonía» es un caso reciente de tráfico de madera en Madre de Dios, descubierto en octubre de 2020, en el que se utilizó documentación falsificada y que implicaría madera talada ilegalmente en la zona de Tahuamanu (Fiestas, 2021).

12. MODALIDAD DE APROVECHAMIENTO DEL BOSQUE

Tras recibir el título habilitante, el titular del derecho de aprovechamiento pasa a realizar las siguientes actividades: la extracción de madera en rollo, un tipo de producto forestal maderero, de una fuente no autorizada por no formar parte de una especie autorizada o que figure en la lista CITES; la extracción del producto forestal maderero de un lugar no autorizado; la retirada de productos forestales madereros cuyo volumen no coincide con los datos del plan de gestión.

Este incidente delictivo incluye una variedad de riesgos y delitos relacionados con la tala o el aprovechamiento de árboles en bosques locales, bosques reclamados como concesiones forestales y bosques bajo cesión de uso en tierras públicas o privadas. Los recursos madereros pueden extraerse ilegalmente en forma de madera en rollo o troncos durante este período. Las actividades ilegales tienen lugar cuando una persona física y/o jurídica explota el bosque sin autorización de la autoridad competente; o con autorización, pero extrae especies y/o volúmenes distintos de los controlados.

Como resultado, existen numerosos métodos para la tala ilegal de madera y otros productos forestales, algunos de los cuales se enumeran a continuación: extracción de madera en rollo talada ilegalmente (madera en rollo que no pertenece a una especie legal o que está en la lista de CITES); extracción de madera u otros productos forestales fuera de una zona prohibida; extracción de productos forestales cuyo volumen no se corresponde con la información del plan de gestión; posesión de madera talada ilegalmente (sin documentación legal porque el documento está falsificado o describe falsamente la transacción); posesión de madera talada ilegalmente.

Mediante la «Operación Amazonas 2021», las autoridades peruanas pusieron al descubierto la última tala ilegal en Madre de Dios, en enero de 2021. En estas regiones protegidas, los ladrones habían extraído ilegalmente

madera utilizando potentes herramientas y equipos. Se descubrieron los coches y el equipo empleados en la operación así como importantes cantidades de madera talada; igualmente, se dio a conocer que la red delictiva estaba implicada en actividades ilícitas de minería y tráfico de drogas, además de la tala ilegal. Como consecuencia de la operación se detuvo a más de setenta personas y se intervinieron toneladas de maquinaria y madera (SPDA Actualidad Ambiental, 2016).

12.1. Delito de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegida

Este delito (artículo 308 del Código Penal) presenta varias acciones que corresponden a diferentes momentos de la secuencia delictiva:

Adquirir: consiste en obtener, sin permiso o certificado válido, por sus propios medios, productos o ejemplares de especies no maderables de flora y/o fauna silvestre, cuyo origen no autorizado conoce o puede presumir.

Vender: transferir la propiedad de un bien, como productos o ejemplares de especies no maderables de flora o fauna silvestres, a alguien, por un precio predeterminado sin un permiso o certificado válido.

Almacenar: elementos o muestras de especies de flora silvestre no maderable y/o fauna silvestre en un depósito o depósitos sin permiso o certificado vigente, cuya procedencia no autorizada sea conocida o pueda presumirse.

El delito es sancionado con la pérdida de la libertad por un período no menor de tres años ni mayor de cinco, y una multa de 180 a 400 días.

Los delitos conexos a esta figura delictiva son los siguientes: exposición a peligro de una persona dependiente (artículo 128 del Código Penal); trata de seres humanos, según el artículo 153 del Código Penal; cohecho pasivo (artículo 393 del Código Penal); omisión de denuncia de delito (artículo 407 del Código Penal); evasión de impuestos (Ley Penal Tributaria, Decreto Legislativo n.º 813).

13. MODALIDAD DE TRANSPORTE DE TALA ILEGAL

El transporte implica la extracción y el transporte fluvial de troncos de diversas especies desde la zona de extracción hasta el destino final. Los volúmenes autorizados se controlan a través de la GTF (Guía de Transporte Forestal) durante esta fase.

Durante la fase de transporte primario, se movilizan para la venta los volúmenes autorizados por la GTF, y se declara la extracción y el transporte fluvial de varias especies de troncos (desde la zona de extracción hasta el lugar final).

La autoridad forestal canjea la GTF una vez emitida, acepta la misma información falsa y genera un acta que certifica falsamente tener el control sobre el transportista y la madera.

Para representar que la madera y el transportista pasaron por el lugar, la GTF es sellada y firmada por la autoridad forestal, así como por los puestos de control forestal.

La autoridad forestal acepta la GTF una vez generada, la canjea, introduce la misma información falsa y, a continuación, emite un documento que pretende certificar que el transportista y la madera han sido inspeccionados. A fin de aparentar que la madera y el transportista pasaron por ese lugar, la GTF es sellada y firmada por la autoridad forestal, tras lo cual también es sellada y firmada por los puestos de control forestal.

La tercera etapa involucra la estructuración del delito de tráfico ilícito de productos madereros, donde una persona natural y/o jurídica transporta muestras de productos y subproductos forestales madereros por vía terrestre, fluvial y/o aérea, de tal forma que lo hace utilizando artimañas, sin contar con la documentación que acredite el origen legal y ampare el movimiento de dichos productos, desde el bosque o punto de aprovechamiento del recurso forestal maderable. Luego se contacta con el transportista y se le pide que confirme que las cantidades o los volúmenes de productos de madera del envío no coinciden con los datos que figuran en la GTF. Adicionalmente, las «ventas por volumen» que incluyen la venta de documentos (GTF) para amparar la extracción, el transporte, la transformación y la comercialización de madera extraída sin permiso o de una zona no autorizada forman parte del *modus operandi* en esta etapa de la cadena de valor de la madera ilegal.

En marzo de 2021, se reveló otro caso de transporte de madera ilícita en Madre de Dios. En una ocasión, los funcionarios detuvieron un camión que transportaba madera ilícita en la ruta que conecta las ciudades de Puerto Maldonado y Cusco. El camión transportaba más de nueve metros cúbicos de madera talada ilegalmente en la Reserva Nacional de Tambopata (SPDA Actualidad Ambiental, 2016).

Las técnicas típicas para ocultar madera ilegal durante el transporte primario son las siguientes: enfoque sándwich, se oculta madera ilegal en un cargamento entre (o en medio de) otras dos especies; estrategia de trabajo hormiga, se utilizan numerosos cargamentos pequeños de madera ilegal que se transporta mezclada con madera legal; ruleteo, se usa el mismo manual de transporte para numerosos envíos de madera; técnica del tamal (en el fondo de una carga de madera hay madera ilegal); duplicación de hojas de ruta; utilización de hojas de ruta falsas o clonadas para transportar madera; entrega fantasma (el producto que, según la GTF, debería cargarse en el punto A, se carga en el punto B).

13.1. Delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables en la modalidad de transporte, embarque y desembarque

El delito de tráfico de madera y productos forestales obtenidos ilegalmente (artículo 310-A del Código Penal) implica las siguientes acciones:

Transporte: movilización (terrestre, acuática o aérea) de productos o especímenes forestales maderables desde el bosque hasta el centro de transformación primaria cuyo origen ilegal se conozca o pueda presumirse.

Embarcar: acto de cargar en un buque u otro medio de transporte productos forestales madereros o especímenes cuyo origen ilegal es conocido o improbable.

Desembarcar: bajar de un buque u otro medio de transporte productos o especímenes forestales madereros de origen ilegal conocido o improbable.

Se sanciona con penas de 100 a 600 días-multa; un período de privación de libertad no inferior a cuatro o siete años, decomiso e indemnización por daños civiles.

Constituye infracción administrativa: (a) transportar productos, especímenes o subproductos forestales sin tener los documentos que amparen su traslado; (b) transportar especímenes, productos o subproductos forestales sin contar con los documentos que amparen su movilización, transporte, transformación, almacenamiento o venta de recursos o productos forestales que fueron sustraídos ilegalmente.

Son delitos conexos de esta figura delictiva: trata de seres humanos (artículo 153 del Código Penal); promoción o incitación al tráfico de drogas ilegales (artículo 296 del Código Penal); cohecho pasivo (artículo 393 del Código Penal); soborno activo (artículo 397 del Código Penal); tráfico de influencias (artículo 400 del Código Penal); falsificación de documentos (artículo 427 del Código Penal); falsedad ideológica (artículo 428 del Código Penal); evasión tributaria (Ley Penal Tributaria, Decreto Legislativo n.º 813); contrabando (Ley n.º 28008, Ley de Delitos Aduaneros, artículos 1 y 2).

14. PLANTA DE TRANSFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

En el Centro de Transformación Primaria (UNODC, 2020), los agentes reciben el producto maderero en las siguientes condiciones: sin prueba de procedencia legal, con documentación que contiene información falsa (las especies y el volumen recibidos no coinciden con los que figuran en las hojas de ruta y otros documentos). A pesar de tener documentación, el producto maderero se extrajo de zonas no autorizadas. Los operadores de la planta no registran en los libros de operaciones las entradas y las salidas de la planta ni los movimientos del producto de madera.

Los riesgos y los delitos implicados en la primera transformación de la madera en rollo para crear madera aserrada (tablas, listones, etc.) fuera de la zona de aprovechamiento de la madera en las regiones productoras, que luego pasará por la segunda transformación (productos de valor añadido), constituyen el momento delictivo de la primera transformación. Cuando los responsables de la planta reciben el producto maderero en las siguientes circunstancias, se produce la configuración de actividades ilegales bajo la modalidad de tráfico ilegal de productos madereros: (i) sin prueba legal de su origen; (ii) con documentación que contenga información falsa (lo que se introduce no coincide con lo que se indica en las hojas de ruta y otros documentos,

como la especie y el volumen) o con documentación que contenga ambas cosas; (iii) que tenga documentación legítima (con información legítima del título de autorización), pero el producto de madera se haya extraído de zonas no autorizadas; y (iv) que tiene una documentación «supuestamente» real utilizando un volumen mayor. Cuando los operadores de la planta no registran los movimientos del producto maderero.

14.1. Delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables

El tráfico de madera y productos forestales obtenidos ilegalmente (artículo 310-A del Código Penal) consiste en transformar: proceso industrial que tiene como resultado la conversión de madera, productos forestales o especímenes con un origen conocido o *a priori* ilegal en bienes con un valor comercializable (incluye la primera transformación hasta la segunda transformación); comercializar: dar y/o entregar productos o especímenes forestales maderables con la intención de distribuirlos y venderlos en el mercado abierto, tanto si el origen ilegal es conocido como si es meramente especulativo.

Se sanciona con pena de privación de libertad por un período no inferior a cuatro años ni superior a siete, de 100 a 600 días-multa, decomiso y pagos de reparación civil.

Puede aplicarse a otros delitos conexos como cohecho pasivo (artículo 393 del Código Penal), cohecho pasivo impropio de conformidad con el artículo 394 del Código Penal, cohecho pasivo cometido en el ejercicio de funciones policiales (artículo 395-A del Código Penal), cohecho pasivo impropio cometido en el ejercicio de funciones policiales (artículo 395-B del Código Penal), falsificación de documentos (artículo 427 del Código Penal), falsedad ideológica (artículo 428 del Código Penal), lavado de activos (conforme a la Ley n.º 27765; y la Ley n.º 30077, Ley Contra el Crimen Organizado).

15. MODALIDAD DE DEPÓSITO O COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS DE TRANSFORMACIÓN PRIMARIA

En el momento en que se depositen o comercialicen productos de transformación primaria; si esta actividad se realiza sin autorización de funcionamiento

de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) o cuando el producto de transformación primaria es por su origen ilegal, también, el almacenamiento de productos forestales maderables se configura como ilegal (natural o transformado) (UNODC, 2020, p. 39).

La comercialización y/o venta de productos forestales madereros, ya sea en su estado natural o con primera transformación, se configura como ilegal si la venta se realiza sin documentos que acrediten su origen legal o, en caso de contar con dicha documentación, se realiza en contravención a la ley.

El producto de primera transformación es objeto de tráfico y/o comercialización ilegal cuando dichas actividades se realizan sin las GTF, guías de despacho, guías del transportista, facturas y recibos emitidos por la planta de primera transformación o ARFFS, que sirven para certificar el origen legal de los productos en cuestión. Los establecimientos de acopio y/o centros de venta, al no estar debidamente constituidos como empresa, permiten que la venta se realice al menudeo para consumo local sin documentos de venta (a fin de evitar las medidas formales de control). Esta es otra táctica que se utiliza frecuentemente en los casos de comercialización ilegal de productos de transformación primaria.

El «caso Sabaloyacu», descubierto en mayo de 2020, es más reciente en cuanto a vertido ilícito de madera en Madre de Dios. En este, los funcionarios de la provincia de Tambopata, en el pueblo de Sabaloyacu, detuvieron un acopio ilegal de madera. El depósito contenía más de 20 000 pies tablares de madera que habían sido extraídos ilegalmente de la Reserva Nacional de Tambopata y de la Zona Reservada de Pucacuro. Dos personas encargadas del depósito fueron detenidas y acusadas de tala ilegal. Este ejemplo pone de relieve la gravedad del problema de la tala ilícita en Madre de Dios y la necesidad de que el gobierno tome medidas más decisivas para detenerla.

16. MODALIDAD DE EXPORTACIÓN DE MADERA ILEGAL

Por exportación ilegal de madera se entiende el transporte de productos forestales madereros de procedencia ilegal que han sido objeto de transformación primaria o secundaria y se han vendido en los mercados internacionales

(UNODC, 2020, p. 39). Poseen documentación inexacta o que no acredita adecuadamente la legalidad de su origen.

Las exportaciones ilegales de madera incluyen el transporte a mercados extranjeros de productos de madera que han sufrido una transformación primaria o secundaria, tienen orígenes ilegales, contienen información falsa en su documentación o carecen de la documentación necesaria para demostrar su legalidad.

En la actualidad, los delitos que violan las leyes aduaneras incluyen la evasión fiscal, el contrabando y el tráfico de mercancías ilícitas, además de los delitos relacionados con el tráfico ilegal de madera. La autoridad competente encargada de realizar los operativos de control e inspección en los recintos portuarios y constatar las actividades irregulares vinculadas al embarque de productos maderables de procedencia ilícita es la Sunat. Esta puede utilizar las alertas del sistema SIGO para intervenir rápidamente en aquellos embarques que cumplan con los criterios de alto riesgo para llevar a cabo dichas acciones.

El uso de declaraciones documentales falsas y/o incorrectas para: (i) reclamar indebidamente beneficios fiscales; y/o (ii) evitar que la autoridad de inspección descubra el origen ilegal de la madera que se va a exportar son algunas de las prácticas habituales relacionadas con la exportación de madera ilegal. También puede haber declaraciones falsas, como clasificaciones arancelarias incorrectas, información inventada en las cartas de porte, uso indebido de beneficios fiscales y exportaciones sobrevaloradas.

Se dan las siguientes situaciones: los productos de la madera no están sustentados en el título habilitante para su explotación; los titulares de licencias que no están registrados en el RUC, no están registrados o tienen sus licencias suspendidas periódicamente; los módulos MC-SNIFFS y SIGO no pueden utilizarse para verificar la información sobre las inspecciones de madera destinada a la exportación; la madera que carece de documentación o tiene documentación falsa, como un permiso CITES; existen infracciones de los controles y los reglamentos de exportación de envíos de madera; se descubrieron transacciones falsas entre el exportador y el importador (para eludir responsabilidades e impuestos); la documentación de exportación declara falsamente el envío de madera.

16.1. Delito por tráfico ilegal de productos forestales maderables mediante la importación o exportación (artículo 310-A del Código Penal)

Esta figura delictiva requiere de la presencia de los siguientes elementos:

Importar: permitir el ingreso al territorio aduanero (peruano) de mercancías o muestras de flora silvestre no maderable y/o especies de fauna silvestre para su consumo previo pago de los derechos arancelarios y demás tributos aplicables, sin permiso o certificado vigente, cuyo origen no autorizado sea conocido o pueda presumirse.

Exportación: permitir la salida del territorio aduanero (peruano) de mercancías nacionales o nacionalizadas de productos o ejemplares de especies de flora silvestre no maderable y/o fauna silvestre, sin permiso o certificado vigente, cuyo origen no autorizado sea conocido o pueda presumirse, para su uso o consumo definitivo en el extranjero. La transferencia de las mercancías debe realizarse a un cliente internacional para cumplir con este propósito.

Este delito se sanciona con la privación de libertad por un período no inferior a cuatro años ni superior a siete, de 100 a 600 días-multa, decomiso e indemnización por daños civiles.

Son delitos conexos: obstrucción procesal (artículo 310-B del Código Penal), falsedad en informes (artículo 314-B del Código Penal), cohecho pasivo impropio de conformidad con el artículo 394 del Código Penal, soborno activo (artículo 397 del Código Penal), falsificación de documentos (artículo 427 del Código Penal).

17. CONVENIOS INTERNACIONALES COMPRENDIDOS

El Perú ha suscrito un conjunto de acuerdos y tratados internacionales sobre materia ambiental que obligan al Estado peruano a la protección y el mantenimiento sostenible de sus bosques, los cuales son un mecanismo relevante para el mantenimiento de los ecosistemas y la biodiversidad del país. Este conjunto de instrumentos internacionales incluye acuerdos internacionales, acuerdos comerciales que determinan las políticas públicas y estrategias nacionales y que son parte fundamental de la normativa peruana. Entre los principales convenios suscritos tenemos los siguientes:

17.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Tiene entre sus objetivos «la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos» (CDB, 1992, p. 3). Este convenio es el primer acuerdo internacional que aborda todas las facetas de la diversidad biológica, incluidos los recursos genéticos, las especies y los ecosistemas.

17.2. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Se considera el acuerdo más importante y exhaustivo sobre protección de especies. Tiene como objetivo garantizar que el comercio de plantas y animales silvestres no ponga en peligro su capacidad de supervivencia en la naturaleza.

17.3. Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convenio de Bonn)

Tiene por objeto proteger las especies de aves migratorias, así como las especies marinas y terrestres.

18. CONCLUSIONES

La tala ilegal es una mafia a gran escala que está extendiendo sus tentáculos en las regiones más fértiles de la Amazonía peruana y en los vulnerables bosques secos de la costa norte del país.

La represión penal de la tala de formaciones forestales representa un avance significativo en la lucha contra ese peligro, por lo que son necesarios todos los esfuerzos posibles, además de recursos públicos y la creación de una infraestructura logística básica, que incluya lanchas patrulleras fluviales, patrullas 4x4, más puestos de control con GPS, vigilancia satelital, radios, incrustación de chips en los árboles (trazabilidad de la madera), etc.

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y de investigar los delitos forestales, deben colaborar entre ellos para lograr efectividad en sus acciones. Es esencial dotar a estas entidades de las capacidades necesarias, con

seguridad operativa y las herramientas jurídicas apropiadas para combatir los delitos forestales y los delitos conexos.

La labor de la Policía Nacional del Perú se verá facilitada por el trabajo conjunto de las fiscalías especializadas en medio ambiente y las fiscalías especializadas en corrupción de funcionarios, blanqueo de capitales, delitos fiscales y delitos contra la Administración pública, ya que dejarán de trabajar de forma aislada. Esto hará posible que recaben información sobre diversas modalidades delictivas, identifiquen conductas delictivas y utilicen otras herramientas de investigación.

Algunas de las modalidades de tráfico de madera utilizadas en nuestra nación presentan las siguientes circunstancias, que favorecen las actividades ilegales en el sector forestal: (1) un marco legal y regulatorio débil, como en el caso de la industria forestal; (2) la capacidad del Estado para la aplicación y el cumplimiento de la ley es inadecuada; (3) datos e información inadecuados en relación con las actividades ilegales y los recursos forestales; (4) corrupción entre empleados y funcionarios del sector privado y del sector forestal; (5) bajos precios de la madera con gran demanda; (6) la ausencia de una normativa clara.

Para hacer frente a problemas como el crecimiento de la agricultura migratoria, la actividad económica ilegal, la minería y la tala ilegales, el tráfico de especies, la expansión no planificada de las infraestructuras y los efectos negativos del cambio climático, se requiere de una nueva estrategia que implique un esfuerzo intersectorial, multinivel y con múltiples partes interesadas.

El mantenimiento de los bosques es necesario para garantizar la viabilidad del desarrollo, esto debido a la importancia de los numerosos bienes y servicios ecosistémicos que ofrecen los bosques y su impacto significativo en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. Por ello la apuesta por la sostenibilidad de los bosques, necesarios en la lucha contra la desertificación, también busca frenar la pérdida de biodiversidad, y es un componente clave de la sostenibilidad de los ecosistemas terrestres.

Un problema importante ha sido la ausencia de coordinación y colaboración entre las numerosas instituciones que luchan contra la tala ilegal, lo que ha provocado una falta de coherencia en las acciones emprendidas y una disminución de la eficacia de los esfuerzos realizados.

De otro lado, la falta de educación y concienciación medioambiental de la población local es un factor gravitante que se debe superar, equilibrando las acciones, haciéndolas sustentables en el tiempo; ya que es la población misma la que debe interactuar para revertir dicha lacra, lo que colisiona con usos y abusos que se producen en el desarrollo histórico.

REFERENCIAS

- Álvarez, J. (2021). Retos de conservación de los bosques amazónicos: áreas naturales protegidas y otras áreas de conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. En Comisión Especial de Cambio Climático, *El futuro de los bosques: del discurso a la acción* (pp. 73-91). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bustamante, P. (2021). Institucionalidad y gobernanza forestal en el Perú: claves para la buena gestión de nuestro bosque. En Comisión Especial de Cambio Climático, *El futuro de los bosques: del discurso a la acción* (pp. 298-310). Konrad-Adenauer Stiftung.
- Fiestas, F. (2021, 2 de noviembre). «Hostiles de la Amazonía»: al descubierto autoridades peruanas involucradas en red de tráfico de madera. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/11/hostiles-de-la-amazonia-gobernador-regional-madre-de-dios-trafico-madera/>
- Finer, M., Castañeda, C., Novoa, S. y Paz, L. (2020). Drones y denuncias en la Amazonía peruana. *Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)*. <https://www.maaproject.org/2020/drones-denuncias/>
- Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2022, 13 de septiembre). *Minam y Gobierno Regional de Madre de Dios coordinan acciones frente a la deforestación* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/649661-minam-y-gobierno-regional-de-madre-de-dios-coordinan-acciones-frente-a-la-deforestacion>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). *Perú: crecimiento y distribución de la población total, 2017. Población censada más población omitida*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1673/libro.pdf

- Leal-Pinedo, J. M. y Linares-Palomino, R. (2005). Los bosques secos de la reserva de biosfera del noroeste (Perú): diversidad arbórea y estado de conservación. *Caldasia*, 27(2), 195-211.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2022). *La tala ilegal en la Amazonía peruana*.
- Muñoz, F. (2021). Ordenamiento forestal y asignación de derechos sobre las tierras en la Amazonía. En Comisión Especial de Cambio Climático, *El futuro de los bosques: del discurso a la acción* (pp. 126-135). Konrad-Adenauer Stiftung.
- Nepstad, D. C., Stickler, C. M., Soares-Filho, B. y Merry, F. (2008). Interactions Among Amazon Land Use, Forests and Climate: Prospects for a Near-Term Forest Tipping Point. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 363(1498), 1737-1746. <https://doi.org/10.1098/rstb.2007.0036>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2020). *Guía de referencia rápida para la investigación de delitos forestales. Herramienta técnica para fiscales e investigadores*. Negrapata.
- Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) (s. f.). *Delitos forestales*. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-medio-ambiente/Delitos-forestales>
- Sagástegui, A., Dillon, M. O., Sánchez, I., Leiva, S., y Lezama, P. (1999). *Diversidad florística del norte del Perú* (t. I). Graficart.
- SPDA Actualidad Ambiental (2016, 9 de diciembre). *Madre de Dios: Taladores ilegales operan impunemente dentro de la Reserva Nacional Tambopata*. <https://www.actualidadambiental.pe/madre-de-dios-taladores-ilegales-operan-impunemente-dentro-de-la-reserva-nacional-tambopata/>
- Suárez de Freitas, G. (2021). El Perú es un país de bosques, pero parece ignorarlo. En Comisión Especial de Cambio Climático, *El futuro de los bosques: del discurso a la acción* (pp. 27-63). Konrad-Adenauer-Stiftung.

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Acta n.º 001-2017-CMLTI-MINAGRI. Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI) (10 de febrero de 2017).

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992). <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El artículo es de autoría de Roxana Elizabeth Becerra Urbina tanto en el diseño como en el análisis de la información y la redacción del trabajo.

Agradecimientos

La autora agradece el apoyo de la Universidad Internacional Iberoamericana de México y de la Universidad Europea del Atlántico por los alcances brindados durante el proceso de redacción del artículo. Agradece, asimismo, a la casa editora por sus revisiones de estilo.

Biografía de la autora

Roxana Elizabeth Becerra Urbina, abogada peruana, graduada y titulada en la Universidad de San Martín de Porres, de Lima. Maestra y doctora en Derecho Penal, en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Graduada de la maestría en Gestión y Auditoría Ambiental en las especialidades de Recuperación de Suelos Contaminados y Educación Ambiental, en la Universidad Europea del Atlántico, de España, y la Universidad Internacional Iberoamericana, de México. Actualmente es magistrada del Juzgado Mixto de la Provincia de Canta, de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte. Es autora de artículos y libros en materias de derecho ambiental.

Correspondencia

roxaniar16@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 47-81

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.852

Movilidad medioambiental en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Environmental Mobility in the 2030 Agenda for Sustainable
Development

Mobilidade Ambiental na Agenda 2030 para o
Desenvolvimento

DANIEL GRACIA PÉREZ

Universidad del Atlántico Medio

(Las Palmas de Gran Canaria, España)

Contacto: daniel.gracia@pdi.atlanticomedio.es

<https://orcid.org/0000-0001-9821-9649>

RESUMEN

La presente contribución explora el papel que la realización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible podría tener, por un lado, en la promoción de la movilidad como estrategia de desarrollo que, al mismo tiempo, sirva como forma de adaptarse a los cambios medioambientales y climáticos en el entorno; por otro lado, analiza en detalle el impacto positivo que la consecución de determinados objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus metas podría jugar para prevenir la necesidad de moverse ante tales cambios, especialmente para evitar los desplazamientos forzados.

Palabras clave: movilidad medioambiental; movilidad climática; desplazados medioambientales; migrantes medioambientales; desplazados climáticos; migrantes climáticos; Agenda 2030; objetivos de desarrollo sostenible.

Términos de indización: medio ambiente natural; cambio climático; migración (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This contribution explores the role that implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development could play in promoting mobility as a development strategy that could also serve as a way to adapt to environmental and climatic changes in the place of living. On the other hand, it analyses closely the positive impact that the achievement of certain SDGs and their targets could have in preventing the need to move in the face of such changes, especially to avoid forced displacement.

Key words: environmental mobility; climate mobility; environmental displacement; environmental migrants; climate displacement; climate migrants; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals.

Indexing terms: natural environment; climate change; migration (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Esta contribuição explora o papel que a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável poderia desempenhar na promoção da mobilidade como uma estratégia de desenvolvimento que também serve como uma forma de adaptação às mudanças ambientais e climáticas no meio ambiente. Por outro lado, é analisado em pormenor o impacto positivo que a concretização de determinados Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das suas metas poderia ter na prevenção da necessidade de deslocação face a essas alterações, especialmente para evitar deslocações forçadas.

Palavras-chave: mobilidade ambiental; mobilidade climática; deslocação ambiental; migrantes ambientais; migrantes climáticos; migrantes climáticos; Agenda 2030; objetivos de desenvolvimento sustentável.

Termos de indexação: ambiente natural; alterações climáticas; migração (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 7/9/2023
Aceptado: 6/10/2023

Revisado: 6/10/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (v. Resolución 70/1), culminando así un proceso de más de dos años de trabajo (párr. 6) que comenzó con la Resolución 66/288, titulada «El futuro que queremos» (2012, párrs. 245-251), y el establecimiento del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (párr. 248). Para su elaboración se llevó a cabo una amplia consulta pública con participación de la sociedad civil y otros actores interesados, tratando especialmente de involucrar a los estratos sociales más pobres y vulnerables (Resolución 70/1, párr. 6). A su término, el Grupo de Trabajo Abierto presentó un informe de síntesis, al que acompañó una propuesta de agenda para su consideración y su adopción por la Asamblea General (2014).

Como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 busca alcanzar la ambiciosa meta de un desarrollo plenamente sostenible en todo el mundo en el breve plazo de quince años (Resolución 70/1, tercer párrafo del preámbulo y párr. 16). Aunque mantiene algunas de las prioridades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad alimentaria y la nutrición, la Agenda 2030 tiene un alcance mucho más amplio (Resolución 70/1, párr. 17). Con diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (abreviados ODS) que comprenden ciento sesenta y nueve metas, la Agenda 2030 persigue un desarrollo genuinamente sostenible en sus tres dimensiones básicas, esto es, económica, social y medioambiental, en sociedades más pacíficas e inclusivas (Resolución 70/1, párrs. 2 y 17).

Estos diecisiete objetivos y sus correspondientes metas están estrechamente interrelacionados, por lo que son integrados e indivisibles (Resolución 70/1, párr. 55), de suerte que los avances en cualquiera de ellos repercuten en la consecución de los demás.

En la redacción de la Agenda, el Grupo de Trabajo se inspiró en diversos instrumentos de derecho internacional, como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, así como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Resolución 70/1, párr. 10). Al mismo tiempo, la Agenda reconoce la existencia de otros foros relevantes para el desarrollo sostenible, animando a los Estados a continuar avanzando bajo sus auspicios (Resolución 70/1, párr. 58). Así, en la Resolución 70/1, en cuya virtud se adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados afirmaron que su «intención es que la Agenda y su implementación apoyen dichos procesos y las decisiones que en ellos se tomen, y no los perjudiquen» (párr. 58).

Como foros conexos con el desarrollo sostenible y los movimientos medioambientales, cabe citar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MSRRD) (v. Resolución 69/283) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Fácilmente se puede apreciar la relación que existe entre las temáticas abordadas por cada uno de estos instrumentos, con referencias cruzadas entre ellos, formando parte los tres de un mismo «proceso más amplio de reforma política mundial» (Guadagno, 2016, p. 30). Así, por ejemplo, el ODS 11 de la Agenda 2030 remite al Marco de Sendai a la hora de construir ciudades resilientes al riesgo de desastres. También el cambio climático es una cuestión transversal en toda la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Además de las metas 2.4 y 11.b, que lo mencionan, el ODS 13 llama expresamente a «adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos», «reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático» (Resolución 70/1, p. 26).

Por su parte, la prioridad 4 del MSRRD insta a «considerar los escenarios de cambio climático» a la hora de preparar, examinar o actualizar las políticas y los programas nacionales de preparación y contingencia ante desastres (Resolución 69/283, párr. 33.a). A su vez, los principios rectores para la implementación del MSRRD reconocen hasta en dos ocasiones la relación entre la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible, señalan, por un lado, que la reducción de los primeros «es esencial» para la consecución del segundo y, por otro, que el abordaje de «los factores subyacentes al riesgo de desastres mediante inversiones públicas y privadas [...] contribuye» simultáneamente a dicho desarrollo (Resolución 69/283, párr. 19.h y j). Por último, la decisión aprobando el Acuerdo de París, continuador de la CMNUCC, acogía con satisfacción la aprobación tanto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 13, como del MSRRD (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.^{er} período de sesiones, Decisión 1/CP.21, cuarto párrafo del preámbulo, p. 2).

Si la interdependencia entre cambio climático, desastres y desarrollo sostenible resulta evidente, no lo es menos la movilidad humana conexas, a la que también se alude en los tres marcos. Así, el MSRRD incluye varias referencias a la movilidad asociada a las catástrofes (v. Gracia, 2023), mientras que las sucesivas Conferencias de las Partes del CMNUCC (COP) han tomado paulatinamente consciencia del vínculo entre cambio climático y movimientos poblacionales (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.^o período de sesiones, párr. 14.f); COP18 (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18.^o período de sesiones, Decisión 3/CP.18, párr. 7.a.vi); COP19, que estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19.^o período de sesiones, Decisión 2/CP.19), el cual incluyó desde sus inicios como área de acción la movilidad climática (Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños Relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, esfera de acción 6, p. 12), y la COP21, que creó el Grupo de Trabajo sobre Desplazamientos (Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.^{er} período de sesiones, párr. 49). En el caso de la Agenda 2030, se reconoce que los factores medioambientales y los

desplazamientos forzosos de población relacionados «amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios» (Resolución 70/1, párr. 14).

En concreto, la Agenda 2030 se refiere, entre otros riesgos, al aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, el agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación medioambiental (Resolución 70/1, párr. 14). Entre las formas de degradación medioambiental que engrosan y agravan la lista de desafíos a los que se enfrenta la humanidad para alcanzar el desarrollo sostenible, la Agenda enumera, en particular, la desertificación, la sequía, la degradación de la tierra, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad (Resolución 70/1, párr. 14). Mención aparte se hace del cambio climático, que la Agenda describe como «uno de los mayores retos de nuestra época» (Resolución 70/1, párr. 14).

Aunque los efectos adversos del cambio climático «menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible» en mayor o menor medida, la Agenda 2030 presta especial atención a las zonas costeras y a los países costeros de baja altitud (Resolución 70/1, párr. 14). Esta última referencia pone de manifiesto el consenso mundial de que estas zonas sensibles serán las que más sufran los efectos adversos del cambio climático en forma de aumento de las temperaturas globales, subida del nivel del mar y acidificación de los océanos, entre otros impactos (v. Resolución 70/1, párr. 14; Glavovic et al., 2022). Tampoco ignora la Agenda 2030 que muchos de los Estados más afectados son países menos adelantados, entre los que se encuentra el grupo particular de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), de manera que los retos de adaptación al cambio climático agravarán sus actuales problemas de desarrollo y viceversa. «Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta» debido al cambio climático, concluye de forma lapidaria, pero certera, la Declaración de la AGNU a la Agenda 2030 (Resolución 70/1, párr. 14).

Pese a reconocer que las perturbaciones medioambientales y los consiguientes movimientos forzosos de población ponen en peligro el desarrollo, la Agenda 2030 no aborda directamente este fenómeno. La Declaración Institucional de la Agenda 2030 solo expresa el compromiso de la comunidad

internacional de cooperar, por un lado, «para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados» (Resolución 70/1, párr. 29); por otro, para «fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas [...] y atender sus necesidades especiales» (Resolución 70/1, párr. 23).

La generalidad de ambas manifestaciones da pie a argumentar que también quedarían incluidas, aún si no se pensó en ellas al tiempo de su redacción, las personas que emigran (entendido como movimiento predominantemente voluntario) o se desplazan (movimiento predominantemente forzoso) ante el riesgo, la amenaza inminente o el impacto de perturbaciones medioambientales tanto de rápida aparición (por ejemplo, inundaciones, terremotos, ciclones, huracanes, etc.) como de lenta evolución (tales como la desertificación y otros procesos de degradación ambiental o la subida del nivel del mar y la erosión costera) (v. sobre la distinción nada pacífica en la doctrina entre migración y desplazamiento medioambiental, Bates, 2002, pp. 467-468 y figura 1; Hugo, 2008, pp. 15-19; Kälin y Weerasingh, 2017, pp. 1-2). Más allá de estas declaraciones de intenciones tan amplias, la Agenda 2030 y sus ODS encierran un enorme potencial para promover la migración como forma de adaptarse a los cambios medioambientales y prevenir los desplazamientos forzosos.

Hasta el momento se ha abordado cómo la adaptación a través de la migración medioambiental puede ayudar a la realización de los ODS y la manera en que la implementación de la llamada «gobernanza verde de las migraciones» contribuye a una migración medioambientalmente sostenible (Mach, 2017). En el extremo opuesto, también se ha analizado el impacto que la movilidad humana por razones medioambientales puede tener en la consecución de determinados ODS, así como estrategias para minimizar estos riesgos y aprovechar los beneficios de la movilidad en el contexto de los cambios medioambientales y la Agenda 2030 (Banerjee y Mishra, 2017). Sin olvidar el papel que la migración medioambiental puede jugar como estrategia de desarrollo, el cual se analiza brevemente en la sección segunda,

esta contribución se centra, sobre todo, en exponer cómo el logro de ciertos ODS puede eliminar o reducir la necesidad de moverse ante cambios medioambientales y climáticos en el entorno. Con ello se completaría el análisis doctrinal existente sobre el medioambiente y la movilidad en el marco de los ODS.

2. LA MIGRACIÓN MEDIOAMBIENTAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El ODS 10.7 reconoce el potencial de la migración para contribuir al desarrollo al referirse a ella como un vehículo eficaz para reducir la desigualdad tanto dentro de los países como entre ellos (Resolución 70/1, p. 24). Esta constatación concuerda con la afirmación de que «la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino» y que los inmigrantes contribuyen positivamente al «crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible» (Resolución 70/1, párr. 29). En este contexto, la inmigración que pueda producirse ante el estrés medioambiental también debiera considerarse, a la luz de la Agenda 2030, como una estrategia de desarrollo positiva capaz de atenuar el impacto amplificado que los cambios medioambientales puedan tener en la estructura socioeconómica de los países en desarrollo. En consonancia con este enfoque, la meta 10.7 insta a «facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas» (Resolución 70/1, p. 24).

Favorecer la migración desde lugares sometidos a tensiones medioambientales no solo evitaría exponer a los afectados a unas condiciones de vida cada vez más deterioradas. Se ha argumentado que la migración laboral de algunos miembros de la familia puede ayudar al resto del hogar a hacer frente a estos cambios en el entorno a través de las remesas (v. Banerjee y Mishra, 2017, p. 103; Bilborrow, 1992, pp. 3 *in fine* y 4; David, 1995, pp. 15 y 19; Guadagno, 2016, pp. 32 y 37; Mach, 2017, p. 26; Massey et al., 1993, pp. 436 *in fine* y 437). Para incentivar esta estrategia de resiliencia, la meta 10.c pretende «reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas

de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%» para 2030 (Resolución 70/1, p. 24).

La puesta en práctica de políticas de migración laboral para mejorar la resiliencia medioambiental tanto de los que se van como de los que se quedan también contribuye a alcanzar otras metas de los ODS. Por ejemplo, la creación de canales de migración ordenados, seguros y regulares evitará que quienes se marchan acaben siendo víctimas de trata o forzados a trabajar en condiciones inhumanas (meta 8.7), algo a lo que se arriesgan con la inmigración irregular, garantizando que sus derechos laborales queden asegurados en un entorno de trabajo seguro conforme con los estándares laborales internacionales (meta 8.8) (Resolución 70/1, p. 22). Ejemplos de la concesión de visados laborales por parte de países desarrollados para permitir la inmigración de nacionales de Estados en desarrollo afectados por la degradación medioambiental, como ocurrió con Australia o Nueva Zelanda respecto a países insulares en desarrollo del pacífico víctimas de la subida del nivel del mar, aparecen comentados en Gracia (2019) y Arenas (2012). Al mismo tiempo, apoyar la capacidad laboral de las comunidades en desarrollo expuestas a riesgos medioambientales servirá a las metas 8.5 y 8.6, ayudará a proporcionar «empleo pleno y productivo y trabajo decente» y a «reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación» (Resolución 70/1, p. 22).

En relación con la meta 8.6, la capacitación laboral de jóvenes de países en desarrollo menos resistentes a las perturbaciones medioambientales podría adoptar la forma de becas que les permitan cursar programas de educación superior, incluidos estudios universitarios. Tal fue el caso del programa piloto lanzado por Australia en 2007, con una duración inicial de cinco años, para formar como enfermeros a jóvenes kiribatianos de entre dieciséis y veinticuatro años (Gracia, 2019, pp. 263-266). Por su parte, Kiribati también lanzó el programa «migración con dignidad», con el que pretendía mejorar las capacidades de sus nacionales para aumentar su empleabilidad en el extranjero y crear así, a través de ellos, comunidades de expatriados que sirvieran a su vez de red de apoyo para ulteriores migraciones (Banerjee y Mishra, 2017, p. 107). Banerjee y Mishra (2017, p. 115) también proponen personalizar

los programas de formación en función de las competencias profesionales demandadas en cada momento por los potenciales empleadores, facilitando la movilidad mediante la unificación de los criterios para el reconocimiento de cualificaciones y expedición de visados.

Este tipo de iniciativas serviría para alcanzar la meta 4.b, que pretendía aumentar significativamente a nivel mundial, para 2020, el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos desarrollados, los PEID y los países africanos (Resolución 70/1, p. 20). También estaría alineado con la meta 4.3 de garantizar, para 2030, «el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria» (Resolución 70/1, p. 19). Asimismo, mejorar la resiliencia de los jóvenes beneficiarios aumentando sus perspectivas de empleabilidad en el mercado laboral mundial estaría en consonancia con la meta 4.4, que pretende «aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento» (Resolución 70/1, p. 19).

Estos ejemplos de incentivos laborales y educativos para favorecer la movilidad de personas sometidas a estrés medioambiental demuestran cómo la migración, bien gestionada, puede ser una estrategia de desarrollo viable y positiva. Como se ha visto, además de contribuir a la adaptación de las poblaciones a los cambios de su entorno, permite el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas mediante el flujo de remesas y conocimientos y reduce las desigualdades en materia de vulnerabilidad y exposición a las perturbaciones medioambientales.

3. EVITAR Y MINIMIZAR LOS MOVIMIENTOS DE PERSONAS, EN PARTICULAR LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES, MEDIANTE UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Más allá de la migración como estrategia de adaptación, la movilidad causada por cambios medioambientales, incluido el cambio climático, es una cuestión que está interrelacionada con distintos ODS y sus metas en términos de prevención. Dado que la existencia de movimientos medioambientales refleja

bien un desarrollo insostenible, bien una falta de desarrollo, toda la Agenda 2030 puede servir al propósito de evitar o minimizar su aparición. Ello se debe a que la correcta aplicación de las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible, que la Agenda 2030 reúne, contribuirá a abordar las causas subyacentes de la movilidad medioambiental.

Así pues, la consecución de los ODS tiene la capacidad de evitar las perturbaciones medioambientales y, en caso de que se produzcan, eliminar o reducir su impacto en la población, a la vez que refuerza la resiliencia de las comunidades para hacer frente al estrés medioambiental sin moverse de sus lugares de origen. Partiendo de esta premisa, se comentan a continuación algunos de los ODS y las metas que más podrían coadyuvar a prevenir futuros movimientos de población asociados a cambios medioambientales en el entorno.

3.1. Pobreza y crecimiento demográfico

La pobreza y la degradación medioambiental son dos fenómenos profundamente interrelacionados y que se refuerzan mutuamente retroalimentando los movimientos medioambientales (v. Homer-Dixon, 1991, pp. 94 *in fine* y 95; Jacobson, 1988, p. 9; Myers, 1992, p. 117; Myers y Kent, 1995, pp. 26 *in fine*, 31 [figura II.2] y 49; Tuchman, 1989, p. 167). Por lo tanto, la consecución del ODS 1, que pretende «poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo» (Resolución 70/1, p. 17), deviene esencial para romper este círculo vicioso. El logro de este ODS debería vincularse a la meta 10.1, que pretende «lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional» (Resolución 70/1, p. 24).

Asimismo, los desequilibrados modelos de tenencia de la tierra que prevalecen en los países en desarrollo y que concentran grandes latifundios en manos de unos pocos son la causa de la sobreexplotación de los recursos naturales vinculada a la pobreza y los subsiguientes movimientos de personas (v. El-Hinnawi, 1985, p. 24; Jacobson, 1988, pp. 9 y 15; Myers, 1989, p. 37; Myers, 1992, pp. 116-117; Myers y Kent, 1995, pp. 32 y 40; Otunnu, 1992, pp. 13-14; Tuchman, 1989, p. 166). De ahí la importancia de la meta 1.4, que

vincula el desarrollo sostenible con el acceso de «los pobres y los vulnerables» a los recursos económicos y naturales, incluidos «la propiedad y el control de la tierra» (Resolución 70/1, p. 17), garantizando que las mujeres reciban un trato igualitario en este sentido (meta 5.a) (Resolución 70/1, p. 21).

Del mismo modo, un alto porcentaje de la población en los países en desarrollo sigue dependiendo en gran medida de los recursos naturales para cubrir sus necesidades nutricionales mínimas (v. Myers y Kent, 1995, pp. 49 y 54 *in fine*). Por lo tanto, garantizar que las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores tengan «un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas», de acuerdo con la meta 2.3 (Resolución 70/1, p. 17), también contribuirá a reducir la pobreza, el hambre y los consiguientes movimientos poblacionales en estos Estados.

Además, el ODS 1 vendría a reconocer implícitamente que las perturbaciones medioambientales dificultan la erradicación de la pobreza debido a su impacto en el tejido social y económico de las poblaciones afectadas, especialmente en los estratos sociales más vulnerables. Ello explicaría por qué la meta 1.5 pretende reducir la mayor exposición y vulnerabilidad de los pobres a los impactos de «los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres [...] ambientales» (Resolución 70/1, p. 17). En última instancia, este objetivo de mejorar la resiliencia de las personas vulnerables ante las perturbaciones medioambientales es compartido tanto por el régimen ONU de cambio climático, que desde la COP de Cancún ha fomentado la adopción de planes nacionales de adaptación al cambio climático (v. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º período de sesiones, párr. 14.a), como por el Marco de Sendai, cuya prioridad 3 aboga por «invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia» (Resolución 69/283, párrs. 29-ss.).

El componente demográfico es el otro factor no medioambiental tradicionalmente asociado, junto con la pobreza, al aumento de la degradación del medioambiente y los movimientos resultantes. Se argumenta, a este respecto, que el crecimiento excesivo de la población en los países en desarrollo grava los recursos naturales con tasas de consumo que son insostenibles a largo

plazo (v. Döös, 1997, pp. 43 y 44 [figura 2]; Jacobson, 1988, p. 8; Myers, 1992, p. 116; Myers y Kent, 1995, pp. 2, 49 *in fine*, 50 y 54-57; Otunnu, 1992, pp. 12 *in fine* y 13; Tuchman, 1989, p. 163; Westing, 1992, p. 204, tabla IV; Westing, 1994, p. 112, tabla IV).

Para reducir las altas ratios demográficas que caracterizan a los países del llamado tercer mundo, es pertinente hacer referencia a la meta 3.7. Esta meta, que se enmarca en el ODS 3 sobre vida sana y bienestar, insta a garantizar «el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación» (Resolución 70/1, p. 19). El objetivo último sería adecuar las tasas de crecimiento demográfico a la capacidad productiva de cada ecosistema para evitar su sobreexplotación y, en última instancia, su agotamiento, que obliga a las poblaciones que dependen de él a moverse en busca de nuevos recursos.

3.2. Degradación del suelo

La degradación de la tierra es uno de los principales inductores medioambientales de la migración y el desplazamiento señalado por la literatura especializada de los años ochenta y noventa, que culpabilizaba a las prácticas agrícolas y ganaderas insostenibles y a la tala excesiva (v. Döös, 1994, pp. 125-127; El-Hinnawi, 1985, pp. 23-32; Homer-Dixon, 1991, pp. 91-94; Jacobson, 1988, pp. 7-16; Myers, 1992, pp. 116-117; Myers y Kent, 1995, pp. 37 y 40-46; Tuchman, 1989, p. 165; Westing, 1994, p. 111 y tabla III). A ello se añadiría la sequía y las lluvias torrenciales asociadas al cambio climático, que exacerban el impacto de la actividad humana en la erosión gradual del suelo, lo que conducirá a la desertificación en su fase más avanzada (v. El-Hinnawi, 1985, pp. 10-12, 26, 28-29 y tabla 4; Homer-Dixon, 1991, p. 94; Jacobson, 1988, p. 10 *in fine* a p. 12 y tabla 1; Myers y Kent, 1995, pp. 39-41; Tuchman, 1989, p. 167; Westing, 1994, *passim*).

Como paliativo a la degradación del suelo y los movimientos de población asociados, el ODS 15 se centra específicamente en proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, «en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas» (meta 15.1) (Resolución 70/1, p. 28). El objetivo final es «lograr un mundo con efecto neutro en

la degradación de las tierras», dando prioridad a los esfuerzos para combatir la desertificación y rehabilitar las tierras y los suelos degradados, en particular las tierras aquejadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones (meta 15.3) (Resolución 70/1, p. 28). Persiguiendo el mismo objetivo de degradación cero del medioambiente, la meta 15.2 hace hincapié en detener la deforestación y restaurar los bosques degradados (Resolución 70/1, p. 28), incluso mediante incentivos a los países en desarrollo para que promuevan la gestión sostenible de los bosques (meta 15.b) (Resolución 70/1, p. 29), tratando también de garantizar la conservación de los ecosistemas de montaña (meta 15.4) (Resolución 70/1, p. 28).

Por otra parte, el ODS 15 debe lograrse, entre otras cosas, a través de la meta 12.2, que persigue «la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales» en el marco del objetivo más amplio de «garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles» (ODS 12) (Resolución 70/1, p. 25). Cabe destacar que la meta 15.9 podría apoyar e incentivar este consumo responsable y sostenible al considerar los ecosistemas y la biodiversidad como activos que deben contabilizarse en las cuentas nacionales y locales (Resolución 70/1, p. 28).

La *educación verde*, que garantiza «que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza» (meta 12.8) (Resolución 70/1, p. 26), también resulta esencial para reducir el impacto de la actividad humana en el medioambiente y, por tanto, la degradación que subyace a los movimientos asociados. En este sentido, las generaciones futuras deben ser motivo de especial atención, ya que, en virtud del ODS 4 sobre una educación inclusiva y equitativa de calidad, debe garantizarse que «todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles» (meta 4.7) (Resolución 70/1, p. 20).

3.3. Conservación de los ecosistemas marinos

Preservar la integridad de los ecosistemas terrestres es tan esencial para reducir el riesgo de movimientos como garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas marinos. En todo el mundo, el pescado suministra a más de 3300 millones de personas el 20 % de su dieta media per cápita de proteínas animales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2020, p. 5). Esta proporción se eleva al 50 % o más en países como Bangladesh, Camboya, Gambia, Ghana, Indonesia, Sierra Leona, Sri Lanka y varios PEID (FAO, 2020, p. 5).

Desde el punto de vista económico, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016) estimó que el valor añadido generado por la economía marina a nivel mundial podría duplicarse en veinte años, pasando de 1.5 billones de dólares de valor añadido mundial en 2010 a 3 billones en 2030 (pp. 2-3). De hecho, la pesca mundial representó 97 millones de toneladas en 2018, excluida la producción acuícola, con un valor total de primera venta estimado en 151 000 millones de dólares (FAO, 2020, p. 2). Ese mismo año, el valor de las exportaciones mundiales de pescado alcanzó los 164 000 millones de dólares, de los cuales el 54 % correspondió a países en desarrollo (FAO, 2020, p. 9). En términos de empleo, 39 millones de personas trabajaban en el sector primario de la pesca de captura en 2018, la mayoría de las cuales vivían en países en desarrollo y eran pescadores artesanales a pequeña escala y trabajadores de la acuicultura (FAO, 2020, p. 7).

Por último, los océanos desempeñan un papel crucial en el cambio climático. Los ecosistemas costeros y marinos, como los manglares, las marismas y las praderas marinas son sumideros naturales capaces de «secuestrar y almacenar más carbono por unidad de superficie que los bosques terrestres» (el llamado *carbono azul*), gracias a que el 83 % del ciclo global del carbono circula a través del océano (International Union for Conservation of Nature [IUCN], 2017, p. 1). Así, aunque los hábitats costeros representan menos del 2 % de la superficie oceánica total, son responsables del secuestro de aproximadamente el 50 % del carbono total almacenado en los sedimentos oceánicos (IUCN, 2017, p. 1, cuadro *Critical storage*). Paralelamente, los arrecifes

de coral, los manglares y otros bosques costeros o incluso las dunas de las playas constituyen una barrera natural que protege a las comunidades humanas cercanas a la costa de la subida del nivel del mar, la erosión, los ciclones y las marejadas (El-Hinnawi, 1985, p. 18).

Dada la importancia de los ecosistemas marinos en la prevención de los movimientos medioambientales, especialmente los relacionados con el cambio climático, el ODS 14 considera la conservación y el uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos como fundamentales para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1, p. 27). Es más, algunos autores como Tuchman (1989, p. 167) ya advertían a finales de los ochenta de los riesgos para la seguridad que suponía la explotación insostenible de los recursos pesqueros. Precisamente para lograr el aprovechamiento sostenible de estos, la meta 14.2 se propuso haber consolidado para 2020 una gestión y protección sostenibles de los ecosistemas marinos y costeros, así como «adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos» (Resolución 70/1, p. 27).

En cuanto al aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, este pasa por una regulación eficaz de la explotación pesquera, acabando con «la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas» (meta 14.4) (Resolución 70/1, p. 27). Erradicar estas formas de pesca insostenibles y perjudiciales exige, asimismo, prohibir las subvenciones que las apoyan (meta 14.6) (Resolución 70/1, p. 27). Además, y con vistas a revertir el daño causado, la meta 14.4 pretende «restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible» mediante la aplicación de planes de gestión basados en criterios científicos (Resolución 70/1, p. 27). Por su parte, la protección de los mares y los océanos requiere prevenir y reducir significativamente la contaminación marina. La meta 14.1 ha fijado este objetivo para 2025, sobre todo en lo relativo a la contaminación procedente de actividades terrestres, su consecución es esencial para minimizar los efectos de la acidificación de los océanos que pretende abordar la meta 14.3 (Resolución 70/1, p. 27).

Finalmente, el objetivo 14.c reconoce la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar como el marco jurídico internacional

de referencia para adoptar y aplicar las políticas necesarias para alcanzar el ODS 14 (Resolución 70/1, p. 27, p. 28). No obstante, su puesta en práctica requerirá de la transferencia de conocimientos y tecnología marítima a los países en desarrollo, en particular a los PEID y a los países menos adelantados, de modo que también puedan beneficiarse del uso sostenible de los recursos marinos para su desarrollo (metas 14.7 y 14.a) (Resolución 70/1, p. 27) y, por tanto, haya una repercusión positiva real en términos de reducción del riesgo de movilidad medioambiental.

3.4. Hambre

Si los ODS 14 y 15 abordan la acción humana como la principal causa subyacente de la degradación de la tierra y los océanos, el ODS 2 se ocupa de una de las principales consecuencias de la destrucción de los ecosistemas terrestres y marinos; a saber, la insuficiente producción de alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de una población mundial en aumento, que de no remediarse desembocará en flujos de hambrientos. Esta destrucción antropogénica de las fuentes de alimento se verá agravada por el cambio climático y los efectos adversos asociados, como la subida del nivel del mar, la alteración de los patrones climáticos o la exacerbación de las sequías, amenazando con convertir la escasez de alimentos en hambrunas agudas (v. Döös, 1994, pp. 125 y 130; El-Hinnawi, 1985, pp. 10-12; Homer-Dixon, 1991, p. 94; Jacobson, 1988, pp. 11-12 y p. 34 *in fine* a p. 36; Myers, 1993, pp. 756-757; Myers y Kent, 1995, pp. 40, 139 y 146-148; Tuchman, 1989, p. 167. Cf. Black, 2001, p. 6; Kibread, 2017, pp. 363, 366, 381 *in fine* y 382; McGregor, 1994, p. 122).

Para combatir el hambre asociada a la degradación de la tierra, la meta 2.4 promueve la implantación de «sistemas sostenibles de producción de alimentos» para 2030. Propone, asimismo, implementar «prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción de alimentos», al tiempo que ayuden a preservar los ecosistemas, refuercen su capacidad de adaptación al cambio climático, a los fenómenos meteorológicos extremos, a las sequías, a las inundaciones y a otros desastres, y mejoren gradualmente la calidad de la tierra y el suelo (Resolución 70/1, p. 18).

Sin embargo, estas prácticas de resiliencia y sostenibilidad se ven obstaculizadas en los países en desarrollo por la falta de incentivos públicos y las implicaciones que el sistema mundial capitalista y la deuda internacional tiene en los problemas medioambientales del tercer mundo (v. Cavanagh y George, 2019, *passim*; Islam, 1992, p. 9; Jacobson, 1988, p. 13; Otunnu, 1992, pp. 12 y 14). Junto con unas políticas de explotación de los recursos naturales cortoplacistas, en no pocas ocasiones incentivadas desde los mismos gobiernos nacionales (v. ejemplos de estas políticas en Homer-Dixon, 1991, p. 91; Jacobson, 1988, p. 14; Tuchman, 1989, p. 166; Westing, 1994, p. 111), la ausencia de inversiones públicas y de facilidades de financiación priva a los productores, especialmente a los pequeños propietarios, de los recursos necesarios y de perspectivas a largo plazo para invertir en medidas de conservación del suelo y los bosques o avanzar hacia modelos de agricultura y pastoreo sostenibles (v. Jacobson, 1988, p. 9; Myers, 1992, p. 117; Myers y Kent, 1995, pp. 38 y 43; Tuchman, 1989, p. 167).

Teniendo en cuenta lo anterior, la meta 2.4 debe leerse en conjunción con la meta 2.a, que aboga por

umentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados. (Resolución 70/1, p. 18)

Con ello se conseguirá garantizar la seguridad alimentaria en estos países y una mayor capacidad de respuesta frente a eventos naturales como sequías o plagas, evitando tener que recurrir a la movilidad para afrontar sus consecuencias. Del mismo modo, «corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales» (meta 2.b) (Resolución 70/1, p. 18) permitirá a los países en desarrollo seguir creciendo de forma sostenible a través de la exportación, sin recurrir a políticas intensivas de explotación de los recursos naturales nacionales que pueden

resultar lucrativas en el corto plazo, pero destructivas para el medioambiente del que dependen sus poblaciones a futuro.

Asimismo, la meta 2.c, que intenta atajar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados internacionales garantizando el correcto funcionamiento de los mercados de alimentos, evitaría la carestía de alimentos esenciales en los países en desarrollo, cuya producción es la más afectada por la degradación del suelo y el cambio climático. Al mismo tiempo, el compromiso de esta meta con facilitar «el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos» (Resolución 70/1, p. 18) permitiría a estos Estados compensar eventuales períodos de escasez mediante la importación de suministros. En ambos casos se estaría previniendo la aparición de movimientos de población impulsados por el hambre. Por otro lado, «reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial» (meta 12.3) (Resolución 70/1, p. 25), en el marco del consumo sostenible (ODS 12), aumentaría la cantidad de alimentos disponibles, favoreciendo la distribución mundial del excedente entre las poblaciones en riesgo de malnutrición.

3.5. Agua potable

La necesidad de garantizar la seguridad alimentaria va acompañada de la necesidad de garantizar el suministro de agua potable. En este sentido, cabe recordar la reciente decisión del Comité de Derechos Humanos (CDH), donde el reclamante, el Sr. Teitiota, adujo la dificultad de acceder a alimentos y agua en su país de origen como uno de los principales argumentos contra la decisión de Nueva Zelanda de no concederle el estatuto de *refugiado climático*. Alegó que su regreso forzoso al pequeño Estado insular de Tuvalu ponía su vida en grave peligro porque el aumento del nivel del mar, vinculado al cambio climático, había provocado la intrusión de agua marina, contaminando las fuentes de agua dulce y salinizando las tierras de cultivo (Comité de Derechos Humanos [CDH], 2020, párrs. 2.5 y 3).

Aunque el CDH consideró que la situación en Tuvalu no era lo suficientemente grave como para calificar la devolución del Sr. Teitiota y su familia de violación de los derechos humanos, sí reconoció que, en el futuro, el

impacto del cambio climático en las condiciones de vida podría servir de base para fundamentar la obligación de los Estados de no devolver a extranjeros a países de origen afectados en virtud de los artículos 6 (derecho a la vida) y 7 (prohibición de tratos inhumanos o degradantes) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (CDH, 2020, párrs. 9.6-ss.). A la luz del razonamiento *obiter dictum* del CDH, el ODS 2 debe leerse conjuntamente con el ODS 6, garantizando la disponibilidad de agua para todos. Juntos, ambos ODS cubren dos necesidades vitales del ser humano: el agua y los alimentos.

En el contexto del cambio climático y la degradación medioambiental, satisfacerlas se convierte en esencial para minimizar los desplazamientos de población asociados a su escasez (v. Myers, 1992, pp. 117 *in fine* y 118, sobre la insostenibilidad del consumo humano de agua; y Myers y Kent, 1995, p. 42, para estimaciones de las poblaciones en riesgo de desplazamiento por falta de agua). En este sentido, el ODS 6 comprende varias metas relacionadas con la conservación y la gestión sostenible de los recursos hídricos. Por un lado, la meta 6.6 se refiere a la conservación, que establece como prioridad «proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos» (Resolución 70/1, p. 21), ya que son la base natural de los recursos hídricos de los que depende el ser humano. En este sentido, el objetivo 15.1 también insta a «asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de [...] los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios» para 2020 (Resolución 70/1, p. 28).

Por otro lado, las metas 6.4 y 6.5 se refieren a la gestión. La primera aboga por la extracción, el abastecimiento y el uso eficiente y sostenible de los recursos hídricos «en todos los sectores» para «reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua» (Resolución 70/1, p. 21), implicando también para ello a las comunidades locales en la mejora de su gestión (meta 6.b) (Resolución 70/1, p. 21). A su vez, que ciento cincuenta y tres países de todo el mundo compartan ríos, lagos y acuíferos (Jensen, 2021, p. 39) hace que la cooperación interestatal sea igualmente necesaria para lograr una gestión del agua verdaderamente eficaz y sostenible en beneficio de todos. A ella alude la meta 6.5 de la Agenda 2030, que se refiere a la

cooperación transfronteriza en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos (Resolución 70/1, p. 21).

Esta última meta es significativa en el contexto actual, en el que el aumento de las tensiones por el control de este recurso cada vez más escaso podría provocar conflictos y nuevos movimientos de población con un trasfondo medioambiental (v. Chellaney, 2015; Shiva, 2016, sobre las implicaciones de la escasez de agua para la seguridad). Por ello es importante que esta cooperación internacional se extienda, en el marco de la meta 6.a, al

apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización. (Resolución 70/1, p. 21)

3.6. Resiliencia de los asentamientos humanos

Hacer que los asentamientos humanos sean resilientes a las perturbaciones medioambientales de aparición rápida y lenta es la estrategia más eficaz para minimizar el riesgo de movimientos conexos. De hecho, los asentamientos humanos en zonas expuestas a peligros naturales o medioambientalmente vulnerables y el alojamiento en estructuras precarias son los dos factores que más influyen en el número de personas muertas o afectadas por los desastres (v. Gracia, 2023, pp. 32-33. También El-Hinnawi, 1985, pp. 6, 10, 19 *in fine* y 20; Myers y Kent, 1995, p. 25, donde se hace una comparativa entre el número de muertes y daños en escenarios de desastres naturales similares en países en desarrollo y desarrollados, evidenciando la mayor incidencia en los países pobres).

Las metas 11.b y 11.1 abordan ambos factores de riesgo. Por un lado, la meta 11.b se centra en «aumentar considerablemente», para 2020, «el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para [...] la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres», así como «desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción

del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles» (Resolución 70/1, p. 25). Por su parte, la meta 11.1 pretende «asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales» (Resolución 70/1, p. 24).

Para que los asentamientos humanos sean resistentes a los desastres, la meta 9.1 pretende «desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano» (Resolución 70/1, p. 23). Además, aunque no se indique expresamente, los objetivos y las metas encaminados a lograr asentamientos humanos resilientes al cambio climático y a las catástrofes deberían integrarse también en la posterior fase de recuperación de las zonas afectadas por estos eventos, siguiendo el *principio* del MSRRD *de reconstruir mejor* (Resolución 69/283, Prioridad 4, párrs. 32-ss.).

No cabe duda de que la aplicación combinada de los objetivos anteriores reduciría significativamente las víctimas en caso de desastre, así como el número de personas obligadas a moverse. Conscientes, sin embargo, de los retos a los que se enfrentan los países menos desarrollados para lograr la resiliencia ante los desastres, las metas 9.a y 11.c solicitan apoyo, incluida asistencia financiera, tecnológica y técnica, para construir edificios e infraestructuras sostenibles y resilientes en estos países (Resolución 69/283, pp. 23 y 25). Cabe señalar que la meta 9.a menciona expresamente a los PEID como beneficiarios de ayudas para el desarrollo de infraestructuras que reúnan ambas características, lo que podría incluir la construcción de barreras para proteger sus costas bajas contra la subida del nivel del mar (la brecha de capacidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo para adaptarse al riesgo de desastres y al cambio climático, especialmente en lo que respecta a la subida del nivel del mar, ha sido señalada en El-Hinnawi, p. 1985, p. 22; Homer-Dixon, 1991, p. 88; Jacobson, 1988, p. 37; Myers, 1993, p. 753; Myers y Kent, 1995, pp. 134 *in fine* y 135; Tuchman, 1989, p. 170).

Además de «reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua», la meta 11.5 también pretende «reducir considerablemente las pérdidas económicas directas

provocadas por los desastres en comparación con el producto interior bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad» (Resolución 70/1, p. 25). Esta previsión resulta de lo más pertinente, ya que los países en desarrollo, al ser más vulnerables y estar menos preparados para los desastres, tienden a sufrir pérdidas materiales más importantes, lo que contribuye a ampliar la brecha de desarrollo entre el primer y el tercer mundo (v. El-Hinnawi, 1985, p. 20; Islam, 1992, pp. 8-9; Myers y Kent, 1995, p. 25; Tuchman, 1989, p. 170). Tampoco hay que olvidar que a los estratos sociales más empobrecidos les resulta comparativamente más difícil reemplazar los bienes que han perdido debido a las catástrofes (v. Islam, 1992, p. 7; Otunnu, 1992, p. 11).

Como consecuencia, el impacto económico de los desastres empeora la ya precaria situación de los países en desarrollo y de sus poblaciones, incentivando la movilidad como estrategia de supervivencia. En este sentido, las repercusiones de repetidas perturbaciones medioambientales de baja intensidad y rápida aparición, como inundaciones, tormentas o corrimientos de tierra a pequeña escala, puede acabar generando el mismo efecto que las de mayor magnitud, al erosionar gradualmente la base socioeconómica de la población más vulnerable hasta que esta no tenga más opción que desplazarse. Lo mismo ocurre con el impacto continuado que tienen sobre la economía doméstica de los más desfavorecidos las perturbaciones medioambientales de evolución lenta, como la paulatina desertificación del suelo o la subida del nivel del mar (v. Islam, 1992, p. 5; Yonetani, 2017, p. 6, que distingue entre riesgo intensivo y extensivo).

3.7. Cambio climático

Como se ha señalado, el cambio climático es el telón de fondo de muchas perturbaciones medioambientales que probablemente causen los movimientos de población más considerables, exacerbando los efectos, la frecuencia o la intensidad de aquellas (Cissé et al., 2022, p. 1080). Por lo tanto, el fortalecimiento de la resiliencia de los asentamientos humanos, al que se hace referencia en el ODS 11, también requiere «medidas urgentes para combatir

el cambio climático y sus efectos» en el marco del ODS 13 (Resolución 70/1, p. 26). En concreto, la meta 13.1 habla de «fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países» (Resolución 70/1, p. 26). Para ello, la meta 13.2 reitera la necesidad de «incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales» (Resolución 70/1, p. 26).

Dado que la mitigación del cambio climático sigue siendo la mejor estrategia de gestión de la movilidad humana relacionada, la meta 13.3 hace hincapié en la importancia de «mejorar [...] la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana» (Resolución 70/1, p. 26). En este sentido, es esencial redoblar los esfuerzos con el objetivo de «aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas» (meta 7.2) (Resolución 70/1, p. 21), en particular en detrimento de los combustibles fósiles, así como «duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética» para 2030 (meta 7.3) (Resolución 70/1, p. 23), a fin de reducir la huella de carbono y alcanzar los objetivos del Acuerdo de París sobre aumento de la temperatura global del planeta (v. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.º período de sesiones, art. 2.1.a).

Por último, es interesante destacar la referencia específica que hace la meta 13.b a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Así, pide «promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático» en estos países en desarrollo, con especial atención a la protección de los grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas (Resolución 70/1, p. 26). Este objetivo es coherente con la transferencia de recursos financieros comprometida por los países desarrollados en los Acuerdos de Cancún para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los retos del cambio climático, un compromiso al que también alude la meta 13.a (v. Resolución 70/1, p. 26; Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º período de sesiones, párrs. 98 y 102; estos últimos establecen un Fondo Verde para el Clima como mecanismo financiero para

ayudar a los países en desarrollo a adaptarse y mitigar el cambio climático, así como la movilización conjunta de 100 000 millones de dólares al año hasta 2020. Durante la Conferencia de las Partes de 2015 (COP21), este último compromiso se amplió hasta 2025, según consta en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.^{er} período de sesiones (párr. 53).

3.8. Polución

Los desastres medioambientales generadores de movimientos de población no solo pueden tener un origen natural, sino también antrópico. Junto con los proyectos de desarrollo, la literatura se ha referido a la reubicación de comunidades porque los lugares donde vivían habían alcanzado tales niveles de contaminación que la toxicidad suponía una amenaza a la salud y a la propia vida (v. El-Hinnawi, 1985, pp. 30, 33-37; Jacobson, 1988, pp. 20-29; Myers y Kent, 1995, p. 25; O’Lear, 1997, p. 614, citando a Richmond; Westing, 1989, p. 132; Westing, 1992, p. 205 *in fine* y 206). La meta 11.6 estaría relacionada con esta causa de movilidad medioambiental y su erradicación, al pretender «reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo» (Resolución 70/1, p. 25). La consecución de esta meta permitirá cumplir, simultáneamente, la meta 3.9 de «reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo» (Resolución 70/1, p. 19), y se evitará la necesidad de reubicar a las poblaciones afectadas en el futuro.

Alineadas con el ODS 11 de hacer los asentamientos humanos ambientalmente sostenibles y libres de tóxicos, están también la meta 12.5, centrada en «reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización» (Resolución 70/1, p. 26), y la meta 12.4. Esta última tenía como objetivo conseguir para 2020:

la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida [...] y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente. (Resolución 70/1, p. 25)

4. CONCLUSIONES

La revisión acometida de la Agenda 2030 revela, en primer lugar, que los movimientos de población relacionados con las perturbaciones medioambientales, incluido el cambio climático, tienen un carácter transversal susceptible de abordarse desde varios ODS, con sus respectivas metas, bajo una doble perspectiva.

Por un lado, facilitar una migración ordenada, segura y legal como forma de reducir la desigual vulnerabilidad a las disrupciones medioambientales de los países desarrollados y en desarrollo, en línea con el ODS 10.7. Por otro lado, evitar los desplazamientos forzosos relacionados con el medioambiente supone atajar los problemas que están en el origen de las disrupciones en los ecosistemas que obligan a sus habitantes a abandonarlos. Prevenir la aparición de desplazados medioambientales significa, por tanto, avanzar en la lucha contra el cambio climático, una gestión eficaz del riesgo de desastres y la consecución de un desarrollo verdaderamente sostenible. Así pues, la realización de los ODS puede contribuir significativamente a eliminar o reducir el impacto de las perturbaciones medioambientales en la población, así como a fortalecer la resiliencia de las comunidades para hacer frente al estrés medioambiental sin moverse. Igualmente, su implementación será útil para abordar los factores de pobreza y superpoblación asociados que subyacen a la movilidad medioambiental.

Algunos de los objetivos y las metas que más podrían contribuir a evitar futuros movimientos medioambientales son los siguientes: ODS 1 (fin de la pobreza), ODS 2 (hambre cero), ODS 3.7 (estrategias de planificación familiar en el marco del objetivo de salud y bienestar), ODS 6 (agua limpia y saneamiento), ODS 11.1, 11.6 y 11.b (creación de ciudades sostenibles,

no contaminantes y resistentes a los desastres), ODS 12 (producción y consumo responsables para minimizar/evitar la generación de residuos y el mal aprovechamiento de los recursos naturales), ODS 13 (cambio climático), junto con el ODS 7.2 y 7.3 (eficiencia energética y uso de energías renovables no contaminantes), ODS 14 (preservación de los ecosistemas marinos) y ODS 15 (preservación de los ecosistemas terrestres).

En segundo lugar, cabe señalar que la Agenda 2030 ha convertido en objetivos de desarrollo sostenible las mismas problemáticas que la literatura medioambientalista de los años ochenta y noventa del siglo pasado denunciaba ya, haciéndolas responsables de forzar el desplazamiento de millones de personas. Esto demuestra que, a pesar del paso del tiempo, habiendo transcurrido cerca de tres décadas y media entre aquellas primeras publicaciones académicas y la adopción de la Agenda 2030, los problemas políticos, económicos y sociales que subyacen a la movilidad medioambiental siguen siendo los mismos y, lo que es más importante, están lejos de resolverse definitivamente, por muchas proclamas de buenas intenciones que haga la comunidad internacional, con los Estados desarrollados a la cabeza, como lo fueron los Objetivos del Milenio y lo son ahora los ODS. Dado que los movimientos medioambientales más importantes se producirán en el sur global, urge todavía más comprometerse seria y genuinamente con los países en desarrollo para ayudarlos a alcanzar un desarrollo económico, social y medioambientalmente sostenible, en sinergia con el fortalecimiento de sus capacidades de prevención y respuesta frente al riesgo de desastres en el MSRRD y la consecución de sus objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por último, aunque resulta indiscutible que seguir avanzando hacia un desarrollo medioambientalmente sostenible deber ser el fin último, ahora mismo esta vía no es suficiente por sí misma para gestionar de modo adecuado los movimientos de población ya existentes derivados de la degradación medioambiental antrópica, especialmente en lo que se refiere a los flujos de desplazados forzosos. De la misma manera que la consecución de la paz no impide la existencia del derecho internacional humanitario mientras esta se alcanza, tampoco debiera obviarse la protección internacional de quienes

escapan de una situación de estrés ambiental, que hoy por hoy carecen de un tratado internacional específico de alcance universal que los proteja.

REFERENCIAS

- Arenas, N. (2012). El cambio climático y los desplazamientos de población. La migración como estrategia de adaptación. En R. Giles (coord.), *Cambio climático, energía y derecho internacional: perspectivas de futuro* (pp. 221-235). Aranzadi.
- Banerjee, S. y Mishra, A. (2017). Migration and Environmental Change in the Sustainable Development Goals. En G. Appave y N. Sinha (eds.), *Migration in the 2030 Agenda* (pp. 101-120). International Organization for Migration. https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2018/04/migration_in_the_2030_agenda.pdf
- Bates, D. C. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, 23(5), 465-477. <https://www.jstor.org/stable/27503806>
- Bilsborrow, R. E. (1992). *Rural Poverty, Migration, and the Environment in Developing Countries: Three Case Studies*. World Bank Publications. https://www.researchgate.net/publication/23721566_Rural_poverty_migration_and_the_environment_in_developing_countriesThree_case_studies
- Black, R. (2001). Environmental Refugees: Myth or Reality? *New Issues in Refugee Research*, (34), 1-19. <https://www.unhcr.org/media/environmental-refugees-myth-or-reality-richard-black>
- Cavanagh, J. y George, S. (2019). The First Boomerang: The Environment. En George, S., *The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms Us All* (pp. 1-33). Routledge.
- Chellaney, B. (2015). *Water, Peace, and War. Confronting the Global Water Crisis*. Rowman & Littlefield Publishers.

- Cissé, G., McLeman, R., Adams, H., Aldunce, P., Bowen, K., Campbell-Lendrum, D., Clayton, S., Ebi, K. L., Hess, J., Huang, C., Liu, Q., McGregor, G., Semenza, J. y Tirado, M. C. (2022). Health, Wellbeing, and the Changing Structure of Communities. En H.- O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem y B. Rama (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1041-1170). Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/chapter-7/>
- David, R. (1995). *Changing Places? Women, Resource Management and Migration in the Sahel: Case Studies from Senegal, Burkina Faso, Mali and Sudan*. Economic and Social Research Council. <https://www.iied.org/8252iied>
- Döös, B. R. (1994). Environmental Degradation, Global Food Production, and Risk for Large-Scale Migrations. *Ambio*, 23(2), 124-130. <https://www.jstor.org/stable/4314178>
- Döös, B. R. (1997). Can Large-Scale Environmental Migrations be Predicted? *Global Environmental Change*, 7(1), 41-61. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378096000374>
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. United Nations Environment Programme (UNEP).
- Glavovic, B. C., Dawson, R., Chow, W., Garschagen, M., Haasnoot, M., Singh, C. y Thomas, A. (2022). Cross-Chapter Paper 2: Cities and Settlements by the Sea. En H. -O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem y B. Rama (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (pp. 2163-2194). Cambridge University Press.

- Gracia, D. (2019). La tragedia de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Desplazamientos climáticos ante la subida del nivel del mar. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, (24), 257-268. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7222268>
- Gracia, D. (2023). Movilidad climática en el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 14(1), 1-47. <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3585>
- Guadagno, L. (2016). Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, 7, 30-40. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-016-0077-6#citeas>
- Homer-Dixon, T. (1991). On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security*, 16(2), 76-116. <https://homerdixon.com/on-the-threshold-environmental-changes-as-causes-of-acute-conflict/>
- Hugo, G. (2008). *Migration, Development and Environment*. International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_35_1.pdf
- International Union for Conservation of Nature (IUCN) (2017, noviembre). Blue Carbon. *Issues Brief*. <https://www.iucn.org/resources/issues-brief/blue-carbon>
- Islam, M. (1992). Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 12(1), 5-10. <https://www.jstor.org/stable/45412233>
- Jacobson, J. L. (1988). *Worldwatch Paper 86: Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*. Worldwatch Institute.
- Jensen, L. (ed.). (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*. United Nations Publications.
- Kälin, W. y Weerasinghe, S. (2017). Environmental Migrants and Global Governance: Facts, Policies and Practices. En M. McAuliffe y M. Klein Solomon (coords.), *Ideas to Inform International Cooperation on Safe,*

- Orderly and Regular Migration* (pp. 1-11). International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/environmental_migrants.pdf
- Kibread, G. (2017). Climate Change and Human Migration: a Tenuous Relationship Symposium. *Fordham Environmental Law Review*, 20(2), 357-401. <https://ir.lawnet.fordham.edu/elr/vol20/iss2/2/>
- Mach, E. (2017). Implementation of the Migration, Environment and Climate Change-Related Commitments of the 2030 Agenda. En G. Appave y N. Sinha (eds.), *Migration in the 2030 Agenda* (pp. 23-37). International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. <https://www.jstor.org/stable/2938462>
- McGregor, J. (1994). Climate Change and Involuntary Migration: Implications for Food Security. *Food Policy*, 19(2), 120-132. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0306919294900655>
- Myers, N. (1989). Environment and Security. *Foreign Policy*, (74), 23-41. <https://www.jstor.org/stable/1148850>
- Myers, N. (1992). Population/Environment Linkages: Discontinuities Ahead. *Ambio: A Journal of the Human Environment*, 21(1), 116-118. <https://www.jstor.org/stable/4313899>
- Myers, N. (1993). Environmental Refugees in a Globally Warmed World. *BioScience*, 43(11), 752-761. <https://www.jstor.org/stable/1312319>
- Myers, N. y Kent, J. (1995). *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Climate Institute.
- O'Lear, S. (1997). Migration and the Environment: A Review of Recent Literature. *Social Science Quarterly*, 78(2), 606-618. <https://www.jstor.org/stable/42864357>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. <https://www.fao.org/3/ca9229es/ca9229es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016, abril). The Ocean Economy in 2030. The Ocean as a Sustainable Source of Economic Growth. *STI Policy Note*. <https://www.oecd.org/sti/futures/Policy-Note-Ocean-Economy.pdf>
- Otunnu, O. (1992). Environmental Refugees in Sub-Saharan Africa: Causes and Effects. *Refuge: Canada's Journal of Refugees*, 12(1), 11-14. <https://www.jstor.org/stable/45412234>
- Shiva, V. (2016). *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*. North Atlantic Books.
- Tuchman, J. (1989). Redefining Security. *Foreign Affairs*, 68(2), 162-177. <https://doi.org/10.2307/20043906>
- Westing, A. (1989). The Environmental Component of Comprehensive Security. *Bulletin of Peace Proposals*, 20(2), 129-134. <https://www.jstor.org/stable/44481462>
- Westing, A. (1992). Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons. *Environmental Conservation*, 19(3), 201-207. <https://www.jstor.org/stable/44518718>
- Westing, A. (1994). Population, Desertification and Migration. *Environmental Conservation*, 21(2), 109-114. <https://www.jstor.org/stable/44518935>
- Yonetani, M. (2017). Positioned for Action. Displacement in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *International Displacement Monitoring Centre Briefing Paper*, 1-10. <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20170216-idmc-briefing-paper-drr.pdf>

Fuentes normativas, documentales y jurisprudenciales

Comité de Derechos Humanos (CDH) (2020). Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2728/2016 (CCPR/C/127/D/2728/2016 (23 de septiembre de 2020). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F127%2FD%2F2728%2F2016&Lang=en

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (9 de mayo de 1992). https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800431ce&clang=_en

Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Adición. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16.º período de sesiones, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (2011). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/605/53/PDF/G1160553.pdf?OpenElement>

Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 18.º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012. Adición: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 18.º período de sesiones, FCCC/CP/2012/8/Add.1 (2013). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/604/27/PDF/G1360427.pdf?OpenElement>

Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19.º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. Adición: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 19.º período de sesiones, FCCC/CP/2013/10/Add.1 (2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/601/55/PDF/G1460155.pdf?OpenElement>

Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 21.º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015. Adición: Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia

de las Partes en su 21.º período de sesiones, FCCC/CP/2015/10/Add.1 (2016). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/41/PDF/G1601541.pdf?OpenElement>

Informe del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, FCCC/SB/2014/4 (2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/190/98/PDF/G1419098.pdf?OpenElement>

Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, A/68/970 (2014). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/503/70/PDF/N1450370.pdf?OpenElement>

Resolución 66/288. El futuro que queremos, A/RES/66/288 (2012). <https://digitallibrary.un.org/record/734344>

Resolución 69/283. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, A/RES/69/283 (2015). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/167/20/PDF/N1516720.pdf?OpenElement>

Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1 (2015). <https://digitallibrary.un.org/record/3923923>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El autor ha llevado a cabo la investigación, la redacción y la corrección del presente artículo.

Agradecimientos

Sin agradecimientos.

Biografía del autor

Daniel Gracia Pérez. Profesor, licenciado en Derecho en la Universidad de Alicante (UA), España; máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea en la Universidad de Valencia, y doctor en Derecho, Ciencias Políticas y Criminología (mención internacional) por la misma universidad, en cotutela con la Universidad de Bolonia (Italia), donde obtuvo el doctorado europeo en Derecho Europeo. Es autor de diversas publicaciones relacionadas con la migración y el desplazamiento por causas medioambientales y el cambio climático, temática sobre la que también ha impartido conferencias en universidades tanto españolas como internacionales.

Correspondencia

daniel.gracia@pdi.atlanticomedio.es



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 83-116

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.754

La búsqueda de justicia ambiental en América Latina y su relación con el Acuerdo de Escazú

The pursue of environmental justice in Latin America and its relationship with the Escazú Agreement

A busca da justiça ambiental na América Latina e sua relação com o Acordo de Escazú

LESLIE E. TERRONES CERNAQUÉ

Vermont Law School

(South Royalton, Estados Unidos)

Contacto: lessaterr@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-4376-5913>

RESUMEN

Los impactos de nuestras actividades, sobre todo en los últimos años, han venido causando graves estragos en todos los seres vivos, los ecosistemas y en los modos de vida de múltiples comunidades, muchos de ellos irreversibles. En ese sentido, nuestro deber como seres humanos es impulsar la adopción de soluciones que no solo busquen proteger, conservar y restaurar los elementos naturales, sino que garanticen el goce del derecho a un ambiente saludable de manera equitativa por parte de todas las personas por igual.

Esto último es precisamente el objetivo principal del movimiento de Justicia Ambiental, el cual busca que se tomen decisiones más inclusivas y participativas en materia ambiental. En ese sentido, el presente artículo

tiene como objetivo ahondar en los orígenes y las principales premisas de este movimiento (que abarca conceptos como derechos de acceso en materia ambiental, así como diversas luchas sociales), y cómo este, pese a haber nacido en Estados Unidos, ha sido traducido en América Latina, en especial con su concretización a través del Acuerdo de Escazú.

Palabras clave: justicia ambiental; derechos humanos; gobernanza ambiental; Acuerdo de Escazú.

Términos de indización: medio ambiente natural; derechos humanos; justicia; instrumento internacional (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The impacts of our activities, especially in recent years, have caused serious damage to all living beings, ecosystems and the ways of life of many communities, many of which are irreversible. In this sense, our duty, as human beings, is to promote the adoption of solutions that not only seek to protect, conserve and restore natural elements, but also guarantee the enjoyment of the right to a healthy environment in an equitable manner by all people.

The latter is precisely the main objective of the Environmental Justice movement, which seeks more inclusive and participatory decision-making in environmental matters. In this sense, this article aims to delve into the origins and main premises of this movement (which encompasses concepts such as access rights in environmental matters, as well as various social struggles) and how, despite having been born in the United States, it has been translated in Latin America, especially with its concretization through the Escazú Agreement.

Key words: environmental justice; human rights; environmental governance; Escazú Agreement.

Indexing terms: natural environment; human rights; justice; international instruments (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Os impactos de nossas atividades, especialmente nos últimos anos, vêm causando sérios danos a todos os seres vivos, aos ecossistemas e aos modos de vida de muitas comunidades, muitos dos quais são irreversíveis. Nesse sentido, nosso dever como seres humanos é promover a adoção de soluções que não apenas busquem proteger, conservar e restaurar os elementos naturais, mas também garantir o gozo do direito a um ambiente saudável de forma equitativa por todas as pessoas igualmente.

Esse último é precisamente o principal objetivo do movimento de Justiça Ambiental, que busca uma tomada de decisões ambientais mais inclusiva e participativa. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo aprofundar as origens e as principais premissas desse movimento (que engloba conceitos como direitos de acesso em matéria ambiental, bem como diversas lutas sociais), e como esse movimento, apesar de ter nascido nos Estados Unidos, tem se traduzido na América Latina, especialmente com sua concretização por meio do Acordo de Escazú.

Palavras-chave: justiça ambiental; direitos humanos; governança ambiental; Acordo de Escazú.

Termos de indexação: ambiente natural; direitos do homem; justiça; instrumentos internacionais (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 1/5/2023
Aceptado: 25/7/2023

Revisado: 13/7/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

Aunque las injusticias ambientales existen desde hace mucho tiempo, un movimiento que denuncie las desigualdades y las disparidades sociales en las decisiones ambientales no surgió como tal sino hasta que la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos empezó a poner en relieve la discriminación racial implícita en la toma de decisiones y la aplicación de la política ambiental, ello dio paso al nacimiento de la justicia ambiental en el

país. A partir de entonces, el movimiento empezó a expandirse globalmente, influyendo en las decisiones relacionadas con el cuidado del medio ambiente en todo el mundo. Pero ¿de qué manera y en qué grado ha influenciado exactamente este movimiento a nivel mundial?

Este artículo trata de responder dicha pregunta explorando el surgimiento y el desarrollo de la justicia ambiental en el sur global, en especial en América Latina, donde, si bien el movimiento no fue introducido sino hasta años recientes, estudios centrados en las políticas ambientales, así como decisiones judiciales emitidas por grandes cortes internacionales en derechos humanos, han llamado la atención por incluir análisis centrados en factores sociales como racismo, indigeneidad, género e inequidades socioeconómicas.

En ese sentido, el artículo se enfocará, en primer lugar, en explorar las raíces del movimiento de Justicia Ambiental en los Estados Unidos, para luego estudiar cómo se ha adoptado en el contexto latinoamericano. En una primera parte, se presentarán los principios, los elementos y las premisas básicas del movimiento. Luego de ello, se intentará descifrar el enfoque que se le ha dado en el contexto internacional, se utilizará para esto un análisis dogmático de instrumentos internacionales y multilaterales, así como casuística emitida por las principales cortes en derechos humanos. Finalmente, se explorará el Acuerdo de Escazú, y se destacará cómo este incorpora los preceptos establecidos por el movimiento de Justicia Ambiental y las oportunidades que su adopción podría representar para la región.

2. LA JUSTICIA AMBIENTAL EN ACCIÓN: ORÍGENES Y EXPANSIÓN

2.1. Orígenes del movimiento de Justicia Ambiental

Durante los años setenta, la difusión y la influencia del movimiento ecologista en Estados Unidos impulsó la adopción de normativas que configuraron el marco legislativo relativo a la protección del medio ambiente en el país (Einsen, 1999, p. 1444) e influenciaron la adopción de decisiones globales que tenían como objetivo la protección del medio ambiente. La creación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) y la aprobación de la Ley Nacional de Política Medioambiental (NEPA), la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*) y la Ley de Agua Limpia (*Clean Water Act*), así como las leyes y los reglamentos

que les siguieron en las próximas décadas, sentaron las bases de una reforma ambiental a nivel nacional e internacional.

Si bien estos novedosos instrumentos jurídicos introdujeron la idea de que se debía considerar aspectos ambientales en las decisiones tomadas por el gobierno, la aplicación de sus disposiciones aún no trasladaba beneficios para todos los ciudadanos del país por igual. Algunas personas aún seguían quedándose al margen de los procesos de toma de decisiones y sufriendo de forma desproporcionada los efectos de la contaminación causada por la implementación de proyectos y actividades industriales en sus ciudades, principalmente las comunidades latinas, afrodescendientes y de bajos recursos.

Dada esta desigualdad de condiciones, en 1979, en la ciudad de Houston (Texas), un grupo de propietarios afroamericanos preocupados por la construcción del vertedero sanitario de Whispering Pines en su localidad hizo historia al presentar una demanda contra la empresa Southwestern Waste Management Corp., en virtud de la legislación sobre derechos civiles en la cual acusaban al demandante de discriminación ambiental en la ubicación de instalaciones de procesamiento de residuos sólidos (Beck, 2021). Pese a que el caso no fue exitoso, sentó un importante precedente para el surgimiento del movimiento de Justicia Ambiental.

Tres años más tarde, en 1982, un grupo de residentes de la comunidad negra, ecologistas y activistas civiles se movilizaron contra un vertedero de bifenilos policlorados (PCB) en el condado de Warren, Carolina del Norte. Aunque no era la primera vez que ciudadanos protestaban ante la presencia de altos niveles de toxicidad y contaminación en zonas residenciales donde vivía gente de color, la revuelta cobró importancia por el elevado número de personas que fueron detenidas por movilizarse en contra de la violación de sus derechos ambientales (Murdock, 2020, p. 7). Este incidente inspiró al Dr. Benjamin Chavis, entonces director de la Comisión para la Justicia Racial de la Iglesia Unida de Cristo (CRJ), a acuñar el término «justicia ambiental», y fue el catalizador del nacimiento del movimiento en el país.

Un año después, en 1983, el abogado de los demandantes en el caso de Houston, el esposo de la abogada Linda McKeever Bullard, Robert D. Bullard, publicó un informe titulado *Solid Waste Sites and the Black Houston*

Community («Los vertederos de residuos sólidos y la comunidad negra de Houston»), el cual constituyó la primera recopilación exhaustiva de casos de racismo ambiental¹ en Estados Unidos. La publicación de Bullard, junto con el reporte «Situación de los vertederos de residuos peligrosos y su correlación con la situación racial y económica de las comunidades circundantes» (*Sitting on Hazardous Waste Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*), publicado por la Oficina General de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos (entonces General Accounting Office) ese mismo año; y el informe «Residuos tóxicos y raza en Estados Unidos» (*Toxic Wastes and Race in the United States*), publicado en 1987 por la CRJ, reforzaron estas ideas al hallar que la raza era el factor determinante para seleccionar la ubicación de desechos tóxicos en Estados Unidos.

Considerando los documentos antes señalados, que sentaron las bases de la lucha por la justicia ambiental en el país, el movimiento estuvo centrado, al menos en sus inicios, sobre todo, en la lucha contra el racismo ambiental. Sin embargo, con el paso del tiempo, este evolucionó a fin de incluir cualquier tipo de impacto desproporcionadamente alto de la contaminación ambiental en comunidades económica y políticamente desfavorecidas. Ello no solo incluía a las minorías negras, sino también a indígenas y nativos americanos y otras personas de color (conocidas en Estados Unidos con el acrónimo de BIPOC), así como mujeres, niños, etc. Como parte de esta expansión, en 1991, se celebró la Cumbre de Liderazgo Ambiental de la Gente de Color, organizada por todo tipo de personas desfavorecidas, incluyendo personas negras, nativos americanos, latinos, asiáticos, de las islas del Pacífico, etc. En ella, se adoptaron los 17 Principios Fundamentales de Justicia Ambiental, que han servido de guía para el movimiento y la posterior adopción de políticas públicas en el país.

1 El racismo ambiental puede definirse como «cualquier política, práctica o directiva que afecte de forma diferente o perjudique (ya sea intencionadamente o no) a individuos, grupos o comunidades en función de su raza o color» (Bullard, 2000, p. 98).

En los años siguientes, el principal logro alcanzado por el movimiento fue el establecimiento de un grupo de trabajo de Equidad Ambiental dentro de la EPA, el cual produjo el informe titulado «Reduciendo el riesgo en todas las comunidades» (*Reducing Risk in All Communities*), que confirmó que las minorías raciales y la población de bajos ingresos sufren mayores riesgos ambientales que el resto de la población en el país. Este estudio impulsó la creación de la Oficina de Equidad Ambiental dentro de la EPA en 1992, que luego pasó a llamarse Oficina de Justicia Ambiental y, posteriormente, Oficina de Justicia Ambiental y Derechos Civiles Externos. Diversas instituciones gubernamentales siguieron el ejemplo de esta agencia, lo cual llevó a la creación de oficinas de este tipo tanto a nivel federal como a nivel estatal y local.

En 1994, el gobierno estadounidense promulgó la Orden Ejecutiva 12898, la cual estableció que cada agencia federal deberá

hacer que el logro de la justicia ambiental forme parte de su misión identificando y abordando, según proceda, los efectos desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana o el medio ambiente de sus programas, políticas y actividades en las poblaciones minoritarias y de bajos ingresos.

La norma instauró el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Justicia Ambiental, conformado por miembros del Departamento de Defensa, Salud, Desarrollo Urbano, Agricultura, Transporte, entre otros. De igual forma, ordenó a las agencias: (i) identificar los efectos de sus acciones, desproporcionadamente altos y adversos para la salud humana o el medio ambiente; (ii) desarrollar una estrategia para aplicar la justicia ambiental; y (iii) promover la no discriminación en los programas federales que afectan a la salud humana y al medio ambiente, así como promover el acceso a la información pública y la participación pública.

Cuatro años más tarde, en 1998, la EPA (s. f.) adoptó un concepto unificado de justicia ambiental, y la definió como el «trato justo y la participación significativa de todas las personas, independientemente de su raza,

color, origen o situación económica, con respecto al desarrollo, aplicación y cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas ambientales» (párr. 1). Para la institución, el **trato justo** se centra en lograr un reparto equitativo de las consecuencias ambientales negativas derivadas de las operaciones o políticas industriales, gubernamentales y comerciales, en el que ningún grupo de personas se vea injustamente afectado. La **participación significativa**, por otro lado, significa que debe fomentarse la participación pública, pues la contribución de las personas debe considerarse y tenerse en cuenta sustantivamente a la hora de adoptar decisiones normativas de carácter ambiental.

Gracias al establecimiento de los principios de justicia ambiental y la promulgación de múltiples investigaciones y herramientas normativas sólidas en el país, el movimiento ha seguido inspirando, hasta el día de hoy, la aprobación de nuevos mecanismos políticos y programas enfocados en la promoción de condiciones equitativas en materia ambiental.

2.2. Elementos de la justicia ambiental

Si bien no existe un consenso respecto a cuáles son los principales elementos de la justicia ambiental (Hervé, 2010, pp. 17-18), diversos activistas y proponentes de este movimiento han alegado que está centrado en lograr la adopción y la internalización de tres tipos diferentes de justicia en las políticas públicas y las decisiones de carácter ambiental: (i) justicia correctiva, (ii) justicia procesal, y (iii) justicia distributiva, esta última es la más predominante y la que ha recibido más atención por parte de funcionarios públicos, comunidades y académicos a nivel nacional e internacional (Kuehn, 2000, p. 10683). A continuación, se desarrollará cada uno de ellos:

2.2.1. Justicia correctiva

La justicia correctiva, a veces también denominada justicia punitiva, implica la imposición de un castigo adecuado para aquellos que infringen la ley y el deber de los responsables de reparar los daños causados (Coleman, 1995 p. 18). En el área ambiental, la justicia correctiva se centra en castigar a aquellos responsables de violaciones ambientales, garantizar una debida indemnización por daños ambientales y, en algunos casos, incluso adoptar algún tipo

de medida correctiva para garantizar la conservación del medio ambiente (Gudynas, 2014, p. 136).

Garantizar la justicia correctiva ha sido uno de los principales problemas que el movimiento ha intentado abordar desde su introducción en la sociedad estadounidense. De hecho, el movimiento ha puesto de manifiesto, por ejemplo, las múltiples denuncias que comunidades de nativos americanos han interpuesto contra el gobierno federal por no responsabilizar a las empresas mineras y petroleras de la contaminación que estas han provocado en sus territorios, así como las quejas de comunidades de personas de color centradas en la falta de aplicación de disposiciones previstas en normativa de carácter ambiental en sus comunidades (Kuehn, 2000, pp. 10695-10696).

En respuesta a ello, el movimiento de la Justicia Ambiental se ha centrado en lograr el reconocimiento de la responsabilidad de los generadores de residuos peligrosos y materiales radiactivos y en buscar la desintoxicación, la compensación y la reparación de los daños causados a las víctimas de contaminación². Los defensores del movimiento han trabajado también, entre otros aspectos, en garantizar que las comunidades vulnerables tengan acceso adecuado a mecanismos legales para su defensa y a la mayor disponibilidad de recursos jurídicos, y en tratar de eliminar aquellos obstáculos innecesarios que existen al intentar demostrar que han sufrido daños ambientales (como la carga de la prueba o la determinación de causalidad) (Kuehn, 2000, p. 10698).

2.2.2. Justicia procedimental

La justicia procedimental también es un eje central en el contexto de la justicia ambiental. Este tipo de justicia cuestiona la equidad de los procedimientos seguidos para adoptar y aplicar políticas y decisiones ambientales. En este sentido, defiende que las políticas públicas deben garantizar una participación pública global, representativa y democrática en la que todas las partes sean tratadas como iguales (Kuehn, 2000, p. 10688), es decir, en la que ninguna persona que pueda verse potencialmente afectada por una acción de carácter

2 Principios 6 y 9 de la justicia ambiental.

ambiental sea excluida o marginada arbitrariamente y en la que no se otorgue mayor consideración a nadie en detrimento de los demás.

Considerando ello, las principales injusticias procesales que se intentan aliviar están referidas, sobre todo, a la falta de identificación concreta de los agentes afectados y las subpoblaciones susceptibles de sufrir los impactos de la actividad contaminadora, la infrarrepresentación, el uso de un lenguaje que las comunidades minoritarias no dominan (Beretta, 2012, p. 141), la insuficiente notificación pública, los horarios y los lugares inconvenientes en los que se desarrollan las audiencias públicas, la inaccesibilidad a documentos importantes, el secretismo y la falta de transparencia de los procesos en general (Kuehn, 2000, pp. 10689-10691).

En la lucha para avanzar contra la vulneración de tipo de justicia, los principios de justicia ambiental establecieron, por ejemplo, que todas las políticas públicas deben seguir procedimientos libres de prejuicios o discriminación, basados en el respeto mutuo de todos los pueblos, y en los cuales las personas tengan derecho a participar como iguales en todos los niveles de toma de decisiones³. Bajo esta lógica, algunas prácticas que se han propuesto para facilitar una participación pública significativa en la gobernanza ambiental incluyen la puesta en marcha de mecanismos para ampliar la diversidad de voces que se tienen en cuenta en los proyectos, actividades de divulgación pública, protocolos de consentimiento, creación de capacidad de liderazgo (Marion Suiseeya, 2020, p. 42), dotación de mayores recursos legales y técnicos a grupos desfavorecidos, aplicación de mecanismos de consulta que se extiendan a lo largo del tiempo (Kuehn, 2000, p. 10689) e incorporación de idiomas indígenas y nativos en documentos y decisiones de interés público.

2.2.3. Justicia distributiva

El último gran punto de activismo de la justicia ambiental es la materialización de la justicia distributiva, la cual está enfocada principalmente en el fomento de la igualdad de condiciones y la distribución equitativa de bienes y recursos y la reducción de la experimentación desigual de las oportunidades

3 Principios 2 y 7 de la justicia ambiental.

(Kuehn, 2000, pp. 10683-10684), así como de las consecuencias inequitativas de los daños y los beneficios (Kawsan, 2020, p. 22) ambientales. En este sentido, su objetivo es erradicar la miseria concentrada y los impactos injustos dispares trabajando por conseguir una satisfacción equitativa de las necesidades básicas en condiciones similares para todas las personas. En ese sentido, este tipo de justicia no se preocupa necesariamente en culpar a un actor específico por las desigualdades existentes, sino en aliviar las injusticias sociales y políticas históricas que han conducido a las condiciones actuales (como el legado de la discriminación racial, de clase, religiosa, cultural o, incluso en algunos casos, las raíces coloniales) (Kawsan, 2020, p. 22).

Algunas demandas típicas en el contexto ambiental que se asocian con la justicia distributiva incluyen la ocupación y el desalojo de tierras pertenecientes a comunidades nativas para la construcción de plantas de eliminación de residuos o el desarrollo de pruebas de armas nucleares u otras industrias que dañan los recursos naturales y la salud pública y no proporcionan un beneficio directo a los miembros de tribus originarias (Kuehn, 2000, p. 10685); la instalación de proyectos mineros y petrolíferos predominantemente en comunidades indígenas o de bajos ingresos (Kawsan, 2020, p. 26); la autorización de usos del suelo menos deseables en barrios de bajos ingresos, usualmente ocupados por personas de color (Kawsan, 2020, p. 25); el no recibimiento de servicios adecuados de salud pública y otros servicios ambientales; así como la presencia de otros impactos adversos en relación con el control del ruido, el aumento del tráfico, el valor de la propiedad, el daño psicológico, etc. (Kuehn, 2000, p. 10687).

Prácticas relacionadas con el logro de la justicia distributiva implican, entre otros, la asignación justa de los beneficios de los programas y las políticas ambientales (como la construcción de parques y playas, la implementación de transporte público y el acceso a agua potable, alcantarillado, drenaje y a viviendas de calidad), las cuales deben estar libres de cualquier forma de discriminación o prejuicio y buscar la protección de las personas de manera universal.

3. JUSTICIA AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

Aunque la justicia ambiental, como movimiento, nació y tomó forma en Estados Unidos, su influencia no solo alcanzó los límites nacionales. Sus principios, sus temas y su discurso se han expandido por todo el mundo, inspirando nuevas formas de luchar contra las disparidades de tipo ambiental y la inclusión de diferentes historias, herencias e identidades a fin de construir visiones propias de lo que son las injusticias ambientales y a lo que debería aspirar el movimiento de acuerdo con sus realidades (Murdock, 2020, p. 13). Por ello, si bien a escala mundial no existe un movimiento unificado, sí existen movimientos y luchas que han aparecido en sus propias condiciones, con sus propios organismos y que tienen su propia hibridez ideológica, no necesariamente alineada con los orígenes norteamericanos (Sicotte y Brulle, 2018, p. 26; Temper, 2018, p. 491).

Este último es el caso de América Latina, donde las demandas contra la asignación no igualitaria de recursos y de beneficios provenientes de su explotación, la denuncia de prácticas coloniales que han causado opresión violenta y marginación en las prácticas de desarrollo y conservación (Rodríguez, 2020, p. 78), la protección de los pueblos indígenas ante los abusos (Newell, 2008, p. 51) y la relación con cuestiones de raza, colonialismo, indigenismo y género, han constituido históricamente el principal objetivo de las grandes luchas a lo largo de los años, pero estas no necesariamente han estado vinculadas con criterios de justicia ambiental (Newell, 2008, p. 51).

El movimiento no fue recogido como tal en la región sino hasta finales de la década de 1990⁴, cuando la relación entre medio ambiente, salud, derechos humanos y justicia pasó a formar parte de la agenda política de algunos países con la adopción de un concepto de justicia ambiental (Puerto, 2009, p. 80)⁵.

4 El término justicia ambiental se introdujo por primera vez en 1998, cuando un grupo de representantes de diferentes redes de justicia ambiental de Estados Unidos llegó a Brasil para recordar sus experiencias y establecer lazos con diferentes activistas que estaban dispuestos a formar alianzas para fortalecer su lucha contra las injusticias ambientales en el país. Ver Acselrad (2008, p. 90).

5 Según el manifiesto de creación de la Red Brasileña de Justicia Ambiental, esta abarca aquellos principios y prácticas que están orientados a garantizar que (a) ningún grupo

Desde entonces, diferentes países han avanzado en la internalización de las ideas propuestas por este movimiento en sus políticas nacionales, influenciados por las decisiones adoptadas por diversas organizaciones y tribunales internacionales.

Aunque las ideas y los elementos principales del movimiento no se mencionan expresamente en los textos y las sentencias de los principales organismos internacionales, los principios de la justicia ambiental y las premisas básicas planteadas por los tres tipos de justicia se han mencionado implícitamente en múltiples ocasiones. En esta sección, se presentará un recuento de las principales decisiones adoptadas por los sistemas de derechos humanos de los que forman parte la mayoría de los países latinoamericanos, las cuales incluyen premisas del movimiento de Justicia Ambiental.

3.1. Acuerdos internacionales

Un primer intento de introducir el concepto de justicia ambiental en el ámbito internacional se remonta a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, llevada a cabo en 1972, durante la cual se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano. Si bien este primer gran instrumento global en materia ambiental no reconoció expresamente el término «justicia», su texto estuvo lleno de referencias de la vinculación de este concepto con la protección del medio ambiente y la necesidad de un trato igualitario, una planificación racional del desarrollo y el abandono de las prácticas colonialistas y racistas para garantizar la salud humana⁶.

El propósito mismo de esta conferencia, conforme se desprende de lo señalado en su resumen del debate general, fue lanzar un nuevo movimiento

social soporte una parte desproporcionada de las consecuencias medioambientales negativas; (b) un acceso justo y equitativo a los recursos medioambientales; (c) un amplio acceso a la información relevante, así como a procesos democráticos y participativos; y, (d) la libertad de constituir movimientos sociales y organizaciones populares para protagonizar la construcción de modelos alternativos de desarrollo. Ver Ministério do Meio Ambiente (s. f.).

6 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, principios 13, 14, 15, 17 y 18.

que se comprometiera con la liberación de las fuerzas destructivas de la pobreza masiva, los prejuicios raciales, la injusticia económica y las tecnologías de la guerra moderna (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1973, p. 45). Es por esto que, durante las negociaciones, inclusive la propia Santa Sede propuso algunos conceptos, entonces innovadores, que luego cobrarían importancia trascendental, entre los que se encontraba la «justicia ecológica»⁷ (ONU, 1973, p. 69).

Dos décadas más tarde, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, estableció diecisiete principios para guiar a los países hacia un desarrollo sostenible. En particular, el principio 10 detalló los tres principales derechos de participación cuyo ejercicio era esencial para la realización de los derechos sustantivos relacionados con el medio ambiente: la participación pública, el acceso a la información y el acceso a los procedimientos judiciales y administrativos.

En 1994, un grupo internacional de expertos en derechos humanos y protección del medio ambiente, reunido por invitación del Fondo de Defensa Legal de Sierra Club y dirigido por Fatma Zohra Ksentini, elaboró un informe para la ONU⁸ en el que examinaron la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente y en el cual se reconoció la importancia de lograr la justicia social a través de la democracia participativa. El informe dio lugar al primer Proyecto de Declaración de Principios sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, que describía con más detalle los derechos participativos identificados por el principio 10 un par de años antes.

Casi dos décadas después, en el 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU pidió al relator especial que elaborara un estudio sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente en

7 La justicia ecológica se concibe como la justicia entre los humanos y el resto del mundo natural, no solo la justicia en cuestiones ambientales entre humanos.

8 «Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado la subcomisión. Los derechos humanos y el medio ambiente. Informe final de la Relatora Especial, Sra. Fatma Zohra Ksentini».

consulta con gobiernos, mecanismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y otros. Este estudio dio como resultado la adopción de los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en el 2018, en los cuales se hizo un llamado a los Estados para que estos adoptaran prácticas orientadas a prohibir todo tipo de discriminación, garantizar el acceso público a la información de carácter ambiental, facilitar la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y proporcionar acceso a recursos efectivos en caso de violación de los derechos humanos (ONU, 2018).

Por último, es importante destacar que el 28 de julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas finalmente declaró que todas las personas en el mundo tienen derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible a fin de garantizar el pleno disfrute de todos los otros derechos humanos⁹. Si bien esta resolución no es de carácter vinculante, es relevante en tanto que reconoce, entre otros, que las consecuencias de los daños ocasionados al medio ambiente afectan, sobre todo, a personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (pueblos indígenas, los niños, las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad). El documento, además, resalta la importancia de promover una participación plena, igualitaria y significativa en los asuntos gubernamentales y públicos; recibir y difundir información de carácter ambiental y asegurar el acceso a recursos efectivos.

3.2. Decisiones en cortes de derechos humanos

3.2.1. La Corte Internacional de Justicia (CIJ)

La Corte Internacional de Justicia, creada por la Carta de las Naciones Unidas, es uno de los seis órganos principales de la ONU cuya misión es resolver controversias, así como emitir opiniones consultivas a los Estados, de conformidad con el derecho internacional. Si bien a lo largo de su existencia el tribunal se ha pronunciado sobre distintos casos relacionados con violaciones de derechos humanos en diversos países a nivel global, no es sino

9 La resolución puede ser descargada en el siguiente *link*: <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=es#record-files-collapse-header>

hasta hace poco que empezó a resolver controversias vinculadas a violaciones de derechos ambientales¹⁰. Ello explica por qué, hasta el momento, solo se conoce de contados casos estrictamente relacionados con estos asuntos, ya que tan solo dos de ellos han resuelto controversias entre países de América Latina: Argentina contra Uruguay (el caso de las plantas de celulosa) y Costa Rica contra Nicaragua. El primero de estos es el que nos interesa para efectos de nuestro análisis, pues es el único que puede asociarse estrictamente con las premisas sostenidas por el movimiento de Justicia Ambiental.

El caso de las plantas de celulosa (también llamado *Pulp Mills*) tuvo su origen en una supuesta violación de un tratado firmado por Argentina y Uruguay en 1975 con el fin de establecer el mecanismo óptimo y racional para la utilización del río Uruguay en la zona situada dentro de los límites de su frontera compartida. En el caso, Argentina demandaba que Uruguay no había cumplido, entre otros, con seguir los procedimientos de consulta previstos en dicho acuerdo o con adoptar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático, proteger la biodiversidad y la pesca y prevenir la contaminación en el área. En su decisión, la Corte consideró que, si bien es necesario que los Estados usen todos los medios necesarios para evitar causar un daño significativo al ambiente, ni en el tratado en disputa, ni en la legislación interna del Estado demandado o en los instrumentos internacionales de los que este era parte, estaba expresamente previsto realizar un proceso de consulta a las poblaciones afectadas a la hora de ejecutar o construir un proyecto (Caso Argentina vs. Uruguay, párr. 215); no obstante, reconoció que, basándose en el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de adoptar una legislación de carácter ambiental y de velar por la gestión sostenible de los recursos naturales dentro de sus territorios.

El caso es notable puesto que si bien la Corte reconoció que, en ese entonces, no era obligación de los Estados efectivizar el derecho a la participación pública en sus territorios, fue un gran logro que se mencionara este derecho en materia ambiental en un foro internacional de tal magnitud. De

10 Para un recuento de los principales casos en materia ambiental emitidos por la CIJ, ver Prado (2011) y Ojeda (2016).

igual forma, al establecer que los Estados tienen la obligación de asegurar el aprovechamiento óptimo, racional y no perjudicial de sus recursos naturales (Caso Argentina vs. Uruguay, párrs. 170-180), la Corte incorpora indirectamente conceptos relacionados con la justicia distributiva, la cual, como hemos visto, busca garantizar el uso más eficiente de los recursos para asegurar la igualdad de condiciones al momento de gozar de los beneficios o lidiar con las consecuencias de los daños ambientales.

En adición a este caso, una mención especial merece la reciente decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada el 29 de marzo de 2023, que aprobó la propuesta de Vanuatu, apoyado por otros ciento cinco gobiernos firmantes, de solicitar una opinión consultiva a la CIJ vinculada a las obligaciones que tendrían los diversos Estados en relación con el cambio climático¹¹. Si bien la solicitud está dirigida principalmente a buscar una respuesta respecto a la determinación de responsabilidad de los Estados por los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero, una de las preguntas hace referencia a las consecuencias legales que estos enfrentarían por haber causado daños al ambiente y, en particular, a los impactos que ello habría tenido en las comunidades especialmente vulnerables. En ese sentido, esta última solicitud se encuentra altamente vinculada a uno de los objetivos máximos de la justicia ambiental, el cual es reconocer a los responsables de los daños causados al ambiente y lograr reparaciones justas y equitativas hacia las personas que habrían sido las más afectadas por los impactos negativos de las actividades humanas.

3.2.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es un órgano permanente independiente perteneciente a la Organización de los Estados Americanos, encargado de conocer casos relativos a la interpretación y la aplicación de normativa y principios internacionales en los países de Latinoamérica y el Caribe. A diferencia de la CIJ,

11 El documento puede ser consultado en International Court of Justice (2023).

la Corte IDH ha emitido múltiples decisiones y opiniones consultivas en relación con asuntos ambientales indirectamente promoviendo la adopción de prácticas de justicia ambiental en la región.

Empezando en el 2005, la Corte emitió una decisión relativa al caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Aunque la cuestión en discusión no estuvo directamente relacionada con derechos ambientales, adquirió relevancia al establecer el deber del país demandado de distribuir equitativamente bienes y servicios a las personas más vulnerables, planteamiento básico de la justicia distributiva. Más concretamente, la decisión ordenó a Paraguay que proporcionara a la comunidad indígena acceso a alimentos, agua, saneamiento y atención sanitaria, así como un título legítimo sobre su territorio tradicional (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005, párrs. 217, 221, 234).

Al año siguiente, en el caso Claude Reyes vs. Chile, se dio un paso hacia la consecución de la justicia procesal en materia ambiental. En este, el director ejecutivo de la Fundación Terram solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras de Chile información relativa a un proyecto de deforestación que se ejecutaría en una zona cercana al río Cóndor, que potencialmente podría ser perjudicial para el medio ambiente y el desarrollo sostenible del país. Dicha información fue denegada por el Estado sin la debida justificación, lo que llevó a Reyes a presentar una demanda ante la Corte. La decisión encontró que las restricciones impuestas al derecho de acceso a información no respondían a un fin legítimo y que la falta de adopción de una decisión justificada violaba los derechos a la libertad de pensamiento y de expresión y a la protección judicial (Caso Claude Reyes vs. Chile, 2006, párrs. 121-123, 135-143).

En el 2012, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la Corte reafirmó el deber de proteger el derecho a la participación pública, en particular, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, de los pueblos indígenas a la hora de planificar y ejecutar un proyecto que pueda afectar a su territorio. En este sentido, se dictaminó que los Estados deben garantizar que los derechos de los pueblos indígenas no sean ignorados en cualquier otra actividad o acuerdo alcanzado con particulares, o en el contexto

de decisiones de las autoridades públicas que afecten sus derechos e intereses. Así pues, conforme a lo dispuesto por la Corte, los procesos de diálogo y consenso deben ser llevados a cabo desde las primeras fases de la planificación o preparación de la medida o proyecto propuesto, a fin de permitir que los pueblos indígenas puedan participar realmente en la toma de decisiones e influir en ellas (Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, párr. 167).

Más recientemente, en la Opinión Consultiva OC-23/17, emitida en el 2017, la Corte no solo procedió a reconocer un derecho independiente a un medio ambiente sano y pasó a definir su contenido, sino que también —y lo que es aún más importante para los fines de este manuscrito— reafirmó que los derechos de acceso a la información, acceso a la justicia y participación pública eran fundamentales para el cumplimiento de otros derechos considerados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que los países de la región tenían la obligación de garantizar estos derechos en materia ambiental¹².

En adición a ello, en 2020, en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina, la Corte IDH reconoció expresamente, por primera vez, el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente y utilizó el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo para resolver un caso. En este, la Corte concluyó que las actividades llevadas a cabo en el territorio de los Lhaka Honhat por otras comunidades y por el propio Estado habían afectado su medio ambiente y sus formas tradicionales de alimentación y de acceso al agua, y consideró, además, que sus derechos a la propiedad comunitaria, a la identidad cultural, a un medio ambiente sano y a una alimentación y agua adecuadas habían sido violados al no haber puesto en marcha mecanismos para salvaguardar su protección y no haber consultado a las comunidades ni haberles brindado la información suficiente relacionada con el impacto que las medidas tendrían sobre sus tierras (Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat [Nuestra Tierra] vs. Argentina, 2020, párrs. 174-184, 288-289).

12 Véase Opinión Consultiva OC-23/17 (2017, párrs. 82-92).

Finalmente, el 9 de enero de este año, Chile y Colombia firmaron una solicitud conjunta de opinión consultiva¹³ a la Corte IDH, a fin de que esta se pronuncie sobre el alcance de las obligaciones estatales que tienen los países de la región para responder ante la crisis causada por los fenómenos climáticos producidos por el calentamiento global. Si bien, al igual que la solicitud presentada ante la CIJ, esta busca un pronunciamiento centrado, sobre todo, en los deberes de los Estados frente al cambio climático, la solicitud comprende también preguntas relacionadas con la importancia de proteger el derecho de acceso a la información ambiental, incluyendo la producción de información por parte de las entidades públicas; la obligación de los Estados de proveer acciones judiciales para la adecuada protección y reparación de los derechos afectados por la emergencia climática, en especial en poblaciones en situación de vulnerabilidad; y la necesidad de garantizar la obligación de consultar a los ciudadanos sobre las consecuencias climáticas de ciertas actividades.

4. OPORTUNIDADES PARA UN MEDIO AMBIENTE JUSTO: EL ACUERDO DE ESCAZÚ

Como hemos visto en los documentos y las decisiones analizadas en la sección anterior, los conceptos de justicia ambiental están íntimamente relacionados con múltiples derechos humanos (igualdad, libertad de expresión, identidad, etc.) ya previstos en diversos documentos y tratados internacionales ratificados por diversos países de la región. Sin perjuicio de ello, considerando especialmente las interpretaciones efectuadas por la Corte IDH y las disposiciones previstas por los instrumentos internacionales antes expuestos, las principales premisas propuestas por el movimiento (como el impulso de la participación ciudadana y acceso a la información en asuntos ambientales, así como la provisión de necesidades básicas en igualdad de condiciones)

13 El documento puede ser consultado en Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile (2023).

suelen estar interconectadas, principalmente, con los llamados derechos de acceso de carácter ambiental.

A nivel global, estos derechos han sido materializados en dos principales instrumentos regionales: en Europa, a través del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, adoptado en Aarhus, Dinamarca, en 1998; y en América Latina, a través del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, en el 2018.

Si bien al redactar el Acuerdo de Escazú, se extrajeron lecciones de la Convención de Aarhus, al ser su única predecesora, los países latinoamericanos tuvieron en cuenta las peculiaridades y las múltiples disparidades sociales, económicas y culturales de la región. Así, el tratado resultó en un documento que fue más allá del modelo europeo, y se creó un instrumento más representativo que respondiera a las particulares realidades de los países latinoamericanos (Galvão Ferreira y Mancilla, 2021, p. 171) y que incluyera disposiciones tanto sustantivas como procedimentales, así como un artículo pionero centrado en la protección de los defensores y las defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

Pese a que el reciente tratado se creó con el objetivo principal de garantizar la aplicación de los derechos de acceso al medio ambiente (acceso a la información, acceso a la justicia y participación pública), dada su naturaleza, este también puede servir como una poderosa herramienta para promover prácticas de justicia ambiental y mejorar así la democracia y la gobernanza ambiental en la región (Knox y Torres, 2020, p. 125). En ese sentido, esta sección presenta un breve repaso de los hechos que condujeron a la adopción del acuerdo, así como un breve análisis de sus disposiciones a fin de evaluar su concordancia con las premisas de la justicia ambiental y poner en relevancia la adopción de este documento por países de la región.

4.1. Historia, adopción y estado actual del Acuerdo de Escazú

En el 2012, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también conocida como Río+20, los gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay adoptaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En este documento, los países afirmaron que los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en relación con las cuestiones ambientales eran esenciales para promover el desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente sano y, en consecuencia, se comprometieron a estudiar la viabilidad de promulgar un instrumento regional que reforzara el pleno ejercicio de tales derechos.

Tras la suscripción de esta declaración, los países iniciaron un proceso para la adopción del nuevo tratado regional sobre derechos de participación con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución de la ONU creada para promover el desarrollo social y económico de la región. Así, desde ese año, se inició una fase de preparación y se celebraron tres reuniones para decidir los puntos centrales del próximo tratado.

En 2013, durante la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, se emitió la Declaración de Santiago, en la que se reconocían los esfuerzos realizados para aplicar el principio 10 de la Declaración de Río en la región. Meses después llegó la Visión de Lima, la cual consolidó el deseo de adoptar un tratado sobre los derechos de participación. Al año siguiente, en 2014, le siguió la Decisión de Santiago, que afirmaba la hoja de ruta y el Plan de Acción para el nuevo instrumento internacional junto con los Contenidos de San José, que establecían los temas que se seguirían debatiendo en las negociaciones.

Las negociaciones para la adopción del tratado se llevaron a cabo entre 2015 y 2018 con la participación de veinticuatro países de los treinta y tres de la región¹⁴ y fueron lideradas por el Consejo Directivo constituido por Chile y

14 Entre los treinta y tres países figuran todos los miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas,

Costa Rica como copresidentes, y Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago como miembros. El proceso contó también con la participación de representantes de la opinión pública y del mundo académico, expertos y otras partes interesadas que contribuyeron activamente, en colaboración y en pie de igualdad (CEPAL, 2023). Finalmente, el Acuerdo fue adoptado en marzo de 2018 y fue firmado meses después por catorce países durante una reunión anual de la Asamblea General de la ONU. Desde entonces, ha sido firmado por otros once países, y ratificado por quince¹⁵, y entró en vigor el 22 de abril de 2021.

A la fecha, se han celebrado dos Conferencias de las Partes (también llamadas COP): la primera tuvo lugar entre el 20 y el 22 de abril de 2022, en la sede de la CEPAL en Santiago, Chile, y estableció el Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento, entidad encargada de interpretar los términos del tratado y emitir recomendaciones para su cumplimiento; la segunda, llevada a cabo entre el 19 y el 21 de abril de 2023 en Buenos Aires, Argentina, tuvo como objetivo elegir a los miembros del mencionado comité, así como revisar los avances del Plan de Acción de los Defensores y Defensoras Ambientales y del Fondo de Contribuciones Voluntarias.

4.2. El Acuerdo de Escazú y la búsqueda de la justicia ambiental

En América Latina, el Acuerdo de Escazú presenta a gobiernos y actores civiles la posibilidad de avanzar hacia una sociedad más transparente, participativa y sostenible y, por tanto, internalizar y materializar los objetivos de la justicia ambiental con el fin de fortalecer sus políticas internas y construir una gobernanza ambiental más estable. Con el propósito de ilustrar esto último,

Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

15 Los países que han ratificado el acuerdo incluyen: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay.

a continuación, se presentan reflexiones de cómo el tratado se adecúa a los principios propuestos por el movimiento y promueve la aplicación de la justicia distributiva, procesal y correctiva en la región.

4.2.1. Justicia procedimental

Como lo mencionamos al inicio, la justicia procedimental se basa en la premisa de que toda decisión relativa al desarrollo o implementación de un proyecto debe estar sujeta a un proceso de consulta inclusivo y democrático en el que cualquier persona que pueda verse potencialmente afectada tenga derecho a participar y en el que sus preocupaciones sean escuchadas y tomadas en consideración. La inclusión de artículos relacionados con el acceso a la información y la participación pública en el Acuerdo de Escazú convierten al documento en una herramienta muy útil para cumplir las directrices que propone este tipo de justicia.

Por un lado, el acuerdo obliga a los Estados parte a divulgar cualquier tipo de información de carácter ambiental (Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe [Acuerdo de Escazú], artículo 3, h) en la mayor medida posible (artículo 5.17), sin coste alguno y sin exigir ninguna explicación al solicitante (artículo 5.2). El acuerdo, además, insta a las partes a poner en marcha mecanismos que faciliten el acceso a dicha información de personas o grupos en situación de vulnerabilidad y a establecer procedimientos para la prestación de asistencia que tengan en cuenta sus condiciones y sus especificidades (artículo 5.3) particulares, así como las barreras sociales y económicas que estos puedan enfrentar. El objetivo de estas disposiciones es, en última instancia, eliminar costes financieros y procedimientos innecesarios y permitir que el público ejerza un control ciudadano de toda acción gubernamental que pueda repercutir en su estilo de vida (De los Ríos, 2020, p. 46).

Escazú también reconoce los obstáculos a los que se enfrentan los pueblos indígenas y los grupos étnicos cuando intentan acceder a la información pública y, por lo tanto, exige que cada parte garantice que estos grupos reciban asistencia para preparar sus solicitudes y obtener una respuesta (artículo 5.4).

Además, exige que la información que se genere se difunda en las distintas lenguas que existen en las regiones, que se elaboren formatos completos y que se utilicen canales de comunicación adecuados (artículo 6.6).

La justicia procedimental también se materializa en el acuerdo a través de sus disposiciones relativas a la participación pública. El documento señala que se debe promover una participación pública inclusiva e informada en los procesos de toma de decisiones (artículos 7.4, 7.10 y 7.11), desde sus primeras fases, así como en las revisiones, las reexaminaciones o las actualizaciones de proyectos o actividades (artículos 7.2 y 7.3) que puedan tener algún tipo de impacto ambiental. Además, ordena a los Estados poner en marcha los medios apropiados a fin de que la población pueda presentar observaciones, para que estas sean debidamente consideradas (artículo 7.7) y para informarles oportunamente del resultado final (artículo 7.8).

La inclusión de estos derechos, que promueven la consideración de la opinión de todos los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, incluidos los procedentes de pueblos indígenas y comunidades locales, y permiten participar en la planificación, la ejecución y la supervisión de los proyectos relacionados con la explotación de sus recursos, tiene como finalidad potenciar la creación de una mayor confianza en los procesos de toma de decisiones seguidos por los gobiernos (Razzaque, 2020, p. 59), así como potencialmente prevenir o disminuir la ocurrencia de conflictos sociales que existen en la actualidad en la región (Acuerdo de Escazú, prólogo).

4.2.2. Justicia correctiva

La justicia correctiva, por su parte, busca conseguir un castigo justo para quienes han cometido infracciones ambientales o han violado alguna disposición de carácter ambiental y, en consecuencia, han causado o podrían haber causado daños ambientales. Para garantizar que se tomen medidas efectivas contra estos infractores, todos los ciudadanos deben poder emprender acciones legales y disponer de medidas que alivien la carga procesal que suelen afrontar al buscar una reparación.

En ese sentido, el Acuerdo de Escazú insta a los Estados parte a instaurar procedimientos oportunos, públicos, transparentes, imparciales y poco

costosos que contemplen la posibilidad de ordenar medidas cautelares y provisionales, para prevenir, detener, mitigar o rehabilitar el ambiente cuando se hayan producido daños (artículo 8.3, b, c, d). Asimismo, presenta propuestas innovadoras orientadas a lograr la implementación de sistemas procesales integrales y más eficaces, que incluyan la adopción de una visión más amplia de legitimación activa en defensa del medio ambiente y la inversión de la carga de la prueba o la carga dinámica de la prueba, en casos en los que fuese necesario (artículo 8.3, e). De igual forma, el tratado fomenta el uso de la interpretación o traducción de lenguas distintas a las oficiales (artículo 8.4, d) y destaca la necesidad de prestar asistencia técnica y jurídica gratuita a personas o colectivos en situación de vulnerabilidad (artículo 8.5).

Con disposiciones que buscan fomentar un ejercicio más eficiente e inclusivo del derecho de acceso a la justicia y sistemas de asistencia jurídica que aseguren el derecho a la defensa de los más necesitados, el objetivo último del Acuerdo de Escazú es precisamente salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano para todas las personas en América Latina y buscar reparaciones justas y razonables en favor de quienes se hayan visto afectados por cualquier impacto ambiental negativo.

4.2.3. Justicia distributiva

Por último, la justicia distributiva tiene como meta principal la eliminación de todo tipo de prácticas lesivas que atenten contra los recursos ambientales y que puedan afectar desproporcionada y desigualmente los derechos de algunas personas en condiciones más vulnerables sobre otras en condiciones más favorables. Pese a que el Acuerdo de Escazú tiene como punto focal el cumplimiento de los derechos participativos, relacionados principalmente con los dos tipos de justicia antes comentados, algunos de sus artículos incluyen también disposiciones que materializan de una u otra manera la justicia distributiva.

En primer lugar, el documento incluye una mención expresa al derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano (artículo 4.1). La reafirmación de este derecho sustantivo en el acuerdo no solo ratifica lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente en su

jurisprudencia, sino que refuerza la importancia de este derecho en la región y la necesidad de su implementación en las cortes nacionales (Galvão-Ferreira y Mancilla, 2021, p. 174); busca, de esta manera, garantizar el goce de condiciones ambientales de cierta calidad de modo similar para todos los ciudadanos.

Escazú incluye, además, a la igualdad y la no discriminación (artículo 3, a) dentro de sus principios fundamentales, con ello ratifica su propósito de asegurar que todas las personas puedan ejercer sus derechos de acceso sin ningún tipo de discriminación por razón de condición social, sexo, edad, nacionalidad, raza, religión, lengua, discapacidad, opinión política u otra condición (CEPAL, 2015, p. 9). El documento, asimismo, incluye una mención al principio *pro persona* (artículo 3, k), que se incorporó con el propósito de evitar que las disposiciones del tratado se interpretaran de una manera que limite el disfrute y el ejercicio de cualquier derecho reconocido de conformidad con la legislación de cualquiera de las partes o cualquier otro convenio internacional (incluidos los derechos ambientales) (Barchiche et al., 2019, p. 2).

5. CONCLUSIÓN

La justicia ambiental se está expandiendo y evolucionando en todo el mundo, y comprender sus conceptos, sus premisas, sus principios y sus objetivos se está convirtiendo en una necesidad cada vez mayor para lograr la igualdad y el desarrollo sostenible a nivel global. Proponer soluciones que impliquen mejorar la legislación ambiental, facilitar el acceso a la información pública y consultar a la población sobre proyectos que podrían tener repercusiones irreversibles ayuda no solo a proteger el derecho de las personas a un medio ambiente sano, sino que puede conducir a una mejora en los niveles de igualdad e inclusión, derivar en vías más eficaces de participación y en un sistema de gobernanza transparente, inclusivo e informado y potencialmente disminuir conflictos sociales.

El Acuerdo de Escazú, uno de los tratados ambientales más importantes en el mundo, adoptado por los países de América Latina y el Caribe, reconoce no solo la importancia de fomentar los derechos de acceso de carácter ambiental (acceso a la información, acceso a la justicia y participación pública),

sino que ofrece también la oportunidad de interiorizar los principios del movimiento de Justicia Ambiental y aplicar la justicia distributiva, procesal y correctiva de manera efectiva y, con ello, abrir el camino hacia una gobernanza ambiental más estable, democrática y equitativa.

REFERENCIAS

- Acselrad, H. (2008). Grassroots Reframing of Environmental Struggles in Brazil. En D. Carruthers (ed.), *Environmental Justice in Latin America* (pp. 75-100). The MIT Press.
- Barchiche, D., Hege, E. y Napoli, A. (2019). El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental? *IssueBrief*, (3), 1-3. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319ES_Escazu.pdf
- Beck, E. (2021, 27 de febrero). The History of Environmental Justice. *Euny and Burke*. <https://www.eunyandburke.com/blog/history-of-environmental-justice#:~:text=In%20the%20late%201970s%2C%20the,law%20suit%20against%20Southwestern%20Waste%20Management>
- Beretta, I. (2012). Some Highlights on the Concept of Environmental Justice and its Use. *E-cadernos*, 17, 136-162. <https://journals.openedition.org/eces/1135>
- Bullard, R. D. (1986). Solid Waste Sites and the Black Houston Community. *Sociological Inquiry*, 53, (2-3), 273-288. https://drrobertbullard.com/wp-content/uploads/2014/07/Bullard-Solid-Waste-and-Houston-Black-Community_Sociological-Inquiry-Vol-53-Spring-1983_4-7-14.pdf
- Bullard, R. D. (2000). *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. Westview Press.
- Coleman, J. L. (1995). The Practice of Corrective Justice. *Arizona Law Review*, 37(15), 15-31. <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/3679>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s. f.). *Antecedentes*. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>
- De los Ríos, I. (2020). El acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. En M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental de América Latina y el Caribe* (pp. 46-57). Universidad Nacional del Litoral.
- Eisen, J. B. (1999). From Stockholm to Kyoto and Back to the United States: International Environmental Law's Effect on Domestic Law. *University of Richmond Law Review*, 32(5), 1435-1502. <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol32/iss5/3/>
- Galvão-Ferreira, P. y Mancilla, M. (2021). Indigenous Environmental Rights and Sustainable Development. En S. A. Atapatu, C. G. Gonzalez y S. L. Seck (eds.), *The Cambridge Handbook of Environmental Justice and Sustainable Development* (pp. 164-182). Cambridge University Press.
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Programa Democracia y Transformación Global; Red Peruana por una Globalización con Equidad; CooperAcción; Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho*, 1(1), 9-36. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100001

- International Court of Justice (2023, 19 de abril). *The General Assembly of the United Nations requests an advisory opinion from the Court on the obligations of States in respect of climate change* [Comunicado de prensa]. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20230419-PRE-01-00-EN.pdf>
- Kawsan, A. (2020). Distributive Environmental Justice. En B. Coolsaet (ed.), *Environmental Justice: Key Issues* (pp. 21-36). Taylor & Francis Group.
- Knox, J. H. y Torres, V. (2020). La importancia del Acuerdo de Escazú. En M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 121-127). Universidad Nacional del Litoral.
- Kuehn, R. R. (2000). A Taxonomy of Environmental Justice. *Environmental Law Reporter*, (30), 10681-10703. <https://core.ac.uk/download/pdf/61689017.pdf>
- Marion Suiseeya, K. R. (2020). Procedural Justice Matters: Power, Representation and Participation in Environmental Governance. En B. Coolsaet (ed.), *Environmental Justice: Key Issues* (pp. 37-51). Taylor & Francis Group.
- Ministério do Meio Ambiente (s. f.). *Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental*. <https://antigo.mma.gov.br/educacao-ambiental/pol%C3%ADtica-nacional-de-educacao-ambiental/documentos-referenciais/item/8077-manifesto-de-lancamento-da-rede-brasileira-de-justica-ambiental.html>
- Murdock, E. G. (2020). A History of Environmental Justice: Foundation, Narrative and Perspectives. En B. Coolsaet (ed.), *Environmental Justice: Key Issues* (pp. 6-17). Taylor & Francis Group.
- Newell, P. (2008). Contesting Trade Politics in the Americas: the Politics of Environmental Justice. En D. V. Carruthers (ed.), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice* (pp. 49-74). The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/7676.003.0005>

- Ojeda, E. (2016). La Corte Internacional de Justicia y el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental. *Forseti. Revista de Derecho*, (6), 59-75. <https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1120>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio 1972*. A/CONF.48/14/Rev.1. <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2018). *Framework Principles on Human Rights and the Environment*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf>
- Prado, R. (2011). La ecologización de la Corte Internacional de Justicia. *Anuario Mexicano de Derecho Ambiental*, 11, 45-76. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/61225>
- Puerto, M. F. (2009). Conflictos, (in)justicia ambiental y salud en Brasil. *Ecología Política*, (37), 78-83. <https://www.jstor.org/stable/20743495>
- Razzaque, J. (2020). Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. En E. Techera, J. Lindley, K. N. Scott y A. Telesetsky (eds.), *The Routledge Handbook of International Environmental Law* (2.ª ed., pp. 58-72). Taylor & Francis Group.
- Rodríguez, I. (2020). Latin American Decolonial Environmental Justice. En B. Coolsaet (ed.), *Environmental Justice: Key Issues* (pp. 78-93). Taylor & Francis Group.
- Sicotte, D. M. y Brulle, R. J. (2018). Social Movements for Environmental Justice Through the Lens of Social Movement Theory. En R. Holifield, J. Chakraborty y G. Walker (eds.), *The Routledge Handbook of Environmental Justice* (pp. 25-36). Taylor & Francis Group.
- Temper, L. (2018). Globalizing Environmental Justice. En R. Holifield, J. Chakraborty y G. Walker (eds.), *The Routledge Handbook of Environmental Justice* (pp. 490-503). Taylor & Francis Group.

The President of the United States of America (1994, 16 de febrero). Executive Order 12898 of February 11, 1994. Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations. *Federal Register*, 59(32). <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf>

United Church of Christ Commission for Racial Justice (CRJ) (1987). *Toxic Wastes and Race in the United States*. <https://www.nrc.gov/docs/ML1310/ML13109A339.pdf>

United States Environmental Protection Agency (EPA) (1992). *Reducing Risk for All Communities*. https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-02/documents/reducing_risk_com_vol1.pdf (vol. 1); https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-02/documents/reducing_risk_com_vol2.pdf (vol. 2).

United States Environmental Protection Agency (EPA) (s. f.). *Environmental Justice*. <https://www.epa.gov/environmentaljustice>

United States General Accounting Office (1983, 1 de junio). *Sitting on Hazardous Waste Landfills and their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*. <https://www.gao.gov/assets/rced-83-168.pdf>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (4 de marzo de 2018).

Caso Argentina vs. Uruguay (2010). Corte Internacional de Justicia (CIJ) (Sentencia del 20 de abril de 2010).

Caso Claude Reyes vs. Chile (2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Sentencia de 19 de septiembre de 2006). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

- Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Sentencia de 17 de junio de 2005). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Caso Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (2020). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Sentencia de 6 de febrero de 2020). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf
- Caso Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012). Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Sentencia de 27 de junio de 2012). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (14 de junio de 1992). <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Declaración de Santiago (2013). https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/declaracion_de_santiago_final.pdf
- Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado la subcomisión. Los derechos humanos y el medio ambiente. Informe final de la Relatora Especial, Sra. Fatma Zohra Ksentini, E/CN.4/Sub.2/1994/9 (6 de julio de 1994). <https://digitallibrary.un.org/record/226681>
- Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (15 de noviembre de 2017). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile (9 de enero de 2023). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf

Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental (2013). Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (31 de octubre de 2013). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/1/S2013913_es.pdf

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

La autora ha contribuido en el artículo completo en su integridad.

Agradecimientos

Sin agradecimientos.

Biografía de la autora

Leslie E. Terrones Cernaqué, abogada graduada y titulada en la Universidad Esan (Perú). Magíster en Derecho Ambiental en Vermont Law School (Estados Unidos). Miembro del equipo legal de The Nature Conservancy para América Latina y el Caribe. Con conocimiento y experiencia en derecho ambiental, derecho administrativo y gestión pública, se ha desempeñado en diversos cargos en instituciones públicas en Perú y en organizaciones dedicadas a la protección de derechos humanos a nivel internacional.

Correspondencia

Correo institucional: leslie.terrones@tnc.org

Correo personal: lessaterr@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 117-138

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.779

Un marco legal sólido y estable para la protección de las personas defensoras ambientales

A solid and stable legal framework for the protection of
environmental defenders

Uma estrutura jurídica sólida e estável para a proteção dos
defensores do meio ambiente

LUZ AMPARO GABRIEL DÍAZ

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: gabrieldiazluz@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-4076-0154>

RESUMEN

En este artículo se destaca la necesidad de contar con un marco legal de mayor jerarquía, para proteger a las personas defensoras ambientales. En la actualidad, los mecanismos de protección que se les ofrece se encuentran previstos en diversos instrumentos normativos, que son de rango inferior al de una ley. Esas normas constituyen el primer avance para su defensa. No obstante, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomiendan la aprobación de un marco legal con rango superior al de cualquier otra norma, considerando que esta ofrece solidez y estabilidad en su aplicación, así como puede resultar vinculante a diversos poderes del Estado, cuya intervención resulta necesaria para asegurar la efectividad de dichas medidas.

Palabras clave: ley; defensores ambientales; estándar de protección.

Términos de indexación: legislación ambiental; conservación ambiental; ambientalista (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This article highlights the need for a higher-ranking legal framework to protect environmental defenders. At present, the protection mechanisms offered to them are provided for in various normative instruments, which are of a lower rank than a law. These norms constitute the first step forward for their defense. However, international organizations such as the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) recommend the approval of a legal framework with a higher rank than any other norm, considering that this offers solidity and stability in its application, as well as being binding on various branches of government, whose intervention is necessary to ensure the effectiveness of such measures.

Key words: law; environmental advocates; standard of protection.

Indexing terms: environmental legislation; environmental conservation; environmentalists (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Este artigo sublinha a necessidade de um quadro jurídico superior para a proteção dos defensores do ambiente. Atualmente, os mecanismos de proteção que lhes são oferecidos estão previstos em vários instrumentos normativos, de categoria inferior à de uma lei. Estas normas constituem o primeiro passo em frente na sua defesa. No entanto, organizações internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), recomendam a aprovação de um quadro jurídico superior a qualquer norma, por oferecer solidez e estabilidade na sua aplicação, além de ser vinculativo para os vários ramos do governo, cuja intervenção é necessária para garantir a eficácia destas medidas.

Palavras-chave: lei; defensores do ambiente; padrão de proteção.

Termos de indexação: legislação ambiental; conservação ambiental; ambientalista (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 31/5/2023
Aceptado: 29/11/2023

Revisado: 27/11/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

Los defensores ambientales son individuos que sufren la violación de sus derechos humanos a causa de la actividad que realizan: la defensa del medio ambiente (Rivasplata, 2018); estos se encuentran en permanente riesgo, pues sufren constantes amenazas contra su vida. Actualmente se cuenta con un marco normativo de carácter infralegal que contempla mecanismos para su protección. No obstante, dicho marco normativo no resulta aplicable para todos los poderes del Estado.

Por tal motivo, aún no se dispone de una debida coordinación entre las diversas instituciones del Estado (locales, regionales y nacionales), que permita actuar de manera inmediata ante una denuncia planteada por una persona defensora ambiental. Ellas son aliadas del Estado y protectoras del ambiente que requieren de una tutela urgente y efectiva ante las situaciones de riesgo que enfrentan.

Por tanto, en este artículo se abordará la necesidad de promulgar una norma con rango de ley a favor de las personas defensoras ambientales, que les permita afrontar la grave situación que atraviesan por la vulneración de sus derechos. Todo ello en línea con las recomendaciones brindadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

2. ESTÁNDAR INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

Las amenazas que sufren los defensores de derechos humanos, entre ellos, los defensores ambientales, son motivo de preocupación de los organismos internacionales, por lo que estos organismos realizan acciones para contribuir

a mitigar los riesgos que sufren. En este marco, se han aprobado diversas declaraciones, pronunciamientos, informes y resoluciones encaminadas a prevenir los daños irreparables a los que están expuestos.

La comunidad necesita que sus derechos sean reconocidos y protegidos para poder desarrollarse de manera libre en una sociedad. Al respecto, Herrera (2008) «vincula los derechos con los procesos de lucha popular en la búsqueda por hacer posibles los diversos proyectos de vida desde las particularidades y diferencias de cada contexto cultural e histórico» (p. 190). El disfrute de los derechos humanos le permite a toda persona sentirse libre, respetada, estable dentro una sociedad; a ello se le debe añadir el derecho a poder vivir en un ambiente sostenible y poder disfrutar de los recursos naturales sin miedo a su agotamiento o extinción.

En el ámbito internacional, la labor de los defensores ha sido reconocida en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos. El artículo 28 es claro al respecto: «Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional» (Toro, 2012, p. 130).

Los defensores de derechos humanos relacionados con el medio ambiente gozan del «derecho a ejercer libertades fundamentales como el derecho a la expresión, a la intimidad, a la asociación y a la reunión pacífica [que] han sido consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos [DUDH] y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]». (Koenigsberg y Dávila, 2022, p. 16)

La proclamación de los derechos humanos no se puede hacer efectiva si los Estados no crean las condiciones necesarias que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene la finalidad de comprometer a los Estados a realizar las acciones necesarias para el cumplimiento y el disfrute eficiente de los derechos humanos. Su artículo 2 señala:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

También se cuenta con la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que fue aprobada en 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esta declaración contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos; asimismo, menciona la necesidad de proteger de manera eficiente a los defensores en el contexto de su labor. Esta declaración no solo se dirige a los Estados, sino a todos, porque todos tenemos la obligación de involucrarnos y hacer respetar los derechos humanos para lograr una sociedad justa, libre de reuniones y con manifestaciones pacíficas.

Otra herramienta muy importante y vinculante para nuestro país es el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que en el Perú entró en vigor el 2 de febrero de 1995. Este contiene normas referentes al derecho de los pueblos indígenas y tribales, a los recursos naturales, a las tierras que habitan, y a poder gozar de un ambiente sostenible. En nuestro país, en su mayoría los pueblos indígenas son defensores ambientales, que se ven afectados directamente por las actividades económicas realizadas dentro de sus territorios.

Al respecto Michel Forst, relator especial sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos de la ONU, dentro de sus recomendaciones para el Estado peruano indicó que para reducir el riesgo que enfrentan los defensores ambientales, se debe garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas de acuerdo con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de

las Naciones Unidas, y los procesos de consultas significativas para garantizar la protección y el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, según las disposiciones del Convenio 169 de la OIT (SPDA Actualidad Ambiental, 2020).

Por último, el convenio más importante que existe es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, «Acuerdo de Escazú», que en su artículo 9.2 señala:

Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso [...].

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) frente a la problemática de los peligros que atraviesan los defensores ambientales a nivel internacional, monitorea continuamente la situación; con este fin preparó un informe donde señaló que «La defensa de los derechos humanos solo puede ser libremente ejercida cuando personas defensoras no están sujetos [*sic*] a amenazas o cualquier tipo de agresión física, psicológica y moral u otras formas de hostigamiento» (p. 21).

Este informe se centra en la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos, la cual debe ser protegida. Para ello, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir peligros irreparables que puedan atravesar, como los que día a día suceden por actividades ilícitas de quienes buscan aprovecharse de los recursos del medio ambiente, pensando solo en su beneficio personal y no en el derecho de todos de vivir en un entorno sostenible. Asimismo, la mayor preocupación que tienen los defensores es que su vida corra peligro de muerte, por realizar acciones de defensa del ambiente y enfrentar a organizaciones ilícitas, como la minería ilegal, la tala ilegal de árboles, etc.

Estas situaciones demuestran la necesidad de contar con mecanismos de protección nacional debidamente implementados a favor de los defensores. En ese sentido, la Comisión ha emitido informes y guías que orientan a los Estados para crear normativas que garanticen la prevención de daños a defensores y aseguren la eficiente protección que necesitan.

En su más reciente informe, la CIDH impulsa a que los Estados implementen una «Política integral de protección de personas defensoras», que contemple un conjunto de garantías, entre ellas, sostiene que los Estados deben contar con un marco legal sólido que contemple los mecanismos de protección a favor de las personas defensoras. «La Comisión considera que un marco legal garantiza estabilidad y solidez al mecanismo de protección y permite conocer a las autoridades a cargo de su cumplimiento y detallar las responsabilidades de los oficiales públicos y entidades involucradas» (CIDH, 2017, p. 143).

Un marco legal sólido implica la aprobación de una ley para defensores que tenga un carácter imperativo y vinculante para todas las personas y las entidades públicas de una sociedad. En dicha ley quedarán claramente reconocidos los derechos fundamentales de los defensores, el reconocimiento de su labor y las acciones que debe tomar el Estado, cuando exista un peligro inminente para estos. De igual forma, se deberán contemplar las sanciones que se impondrán, así como las autoridades encargadas de la dirección y la ejecución de la normativa.

Asimismo, la CIDH ha elaborado una guía práctica sobre lineamientos y recomendaciones a fin de que sirva como ayuda a los Estados a la hora de elaborar planes y normas que mitiguen los riesgos para personas defensoras. El objetivo de este documento es servir como una herramienta para la sociedad civil y los Estados.

El contenido de esta guía es de vital importancia para los Estados. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en un comunicado de prensa del 2021 señala lo siguiente: «El abordaje de esta Guía Práctica parte de la condición indispensable de respeto y garantía del derecho a defender los derechos humanos y que este pueda ser ejercido en un entorno propicio y libre de cualquier tipo de amedrentamiento» (párr. 4).

Los defensores, quienes mediante sus acciones defienden la justicia ambiental, los derechos humanos y a los pueblos afectados en un nivel comunitario, nacional e internacional, merecen tener el respaldo y el apoyo de las autoridades para que su labor sea eficiente. Los defensores y los Estados deben trabajar en conjunto y en coordinación porque luchan por las mismas causas y los mismos objetivos, los cuales son el respeto a las leyes y los derechos internacionalmente reconocidos. En consecuencia, la guía elaborada por la CIDH ha previsto todos los desafíos que atraviesan los Estados para lograr una efectiva defensa, su contenido es el siguiente:

Cada una de las secciones del documento analiza los estándares internacionales en la materia, desarrolla conceptos e identifica lineamientos clave que deben ser considerados al momento de diseñar e implementar planes de mitigación de riesgos. Adicionalmente, se identifican desafíos persistentes para el cumplimiento de las obligaciones señaladas y se analizan buenas prácticas implementadas por algunos Estados, las cuales pueden servir como experiencia y de guía para otros países de la región que busquen replicar prácticas similares. (OEA, 2021, párr. 3)

Adicionalmente, la CIDH ha informado que una red internacional de defensores y la sociedad civil han elaborado una «ley modelo» para el reconocimiento y la protección de defensores, la cual ha sido respaldada por las Naciones Unidas, que ha seguido muy de cerca su aplicación y su adopción. Esta es otra herramienta que utilizarán los Estados para adoptar medidas que busquen acabar con las violaciones de los derechos de los defensores. Más aún si se considera que en la elaboración de esta ley modelo han participado los defensores.

3. MARCO NACIONAL

En el Perú, desde el año 2019, se diseñaron mecanismos necesarios para la protección de defensores de derechos humanos, con la finalidad de cumplir con los acuerdos internacionales suscritos y con nuestra Constitución Política.

Cabe precisar que el artículo 44 de la Constitución establece que es deber primordial del Estado, entre otros, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

A la fecha, se cuenta con las siguientes normas e instrumentos de protección:

3.1. El Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos

Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.º 0255-2020-JUS, de fecha 1 de octubre de 2020. Este registro permitirá identificar las zonas más riesgosas y los tipos de ataques para los defensores de derechos humanos, así como los problemas estructurales que profundizan la situación de vulnerabilidad de este grupo. Asimismo, el registro ayudará a contar con información estadística y un mapa de riesgos para orientar las acciones de prevención y protección contenidas en el protocolo (Derecho, Ambiente y Recursos Humanos [DAR], 2020).

3.2. Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos

Aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, de fecha 21 de abril de 2021. En esta norma se contemplan principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, la protección y el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos, entre ellos, los defensores ambientales, frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades.

3.3. Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales

Aprobado por la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, de fecha 23 de julio de 2021. Tiene como fin establecer los lineamientos generales para la coordinación, la implementación y la evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, reconocimiento y protección a cargo del sector

ambiente para garantizar los derechos de las personas defensoras ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y conforme a lo establecido en el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS.

3.4. Manual para la Protección de los Defensores Ambientales

Elaborado por el Ministerio del Ambiente, a través de la Unidad de Delitos Ambientales (UNIDA), de fecha 5 de septiembre de 2022. Este documento «describe los procedimientos para salvaguardar de forma ágil, rápida, dinámica y multisectorial la integridad de las personas defensoras de los derechos humanos y ambientales, en el marco del mecanismo intersectorial de defensores de derechos humanos» (Ministerio del Ambiente, 2022, párr. 1).

3.5. Resolución Ministerial n.º 000134-2022-DM/MC

De fecha 11 de mayo de 2022, que aprueba la Directiva n.º 001-2022-VMI/MC. Esta directiva establece las disposiciones para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano defensoras de sus derechos colectivos, en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS y las competencias del Ministerio de Cultura.

3.6. Resolución de la Fiscalía de la Nación n.º 439-2022-MP-FN

De fecha 28 de marzo de 2022, que aprueba el protocolo Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de Personas Defensoras de Derechos Humanos, cuyo objetivo general es establecer una herramienta para la prevención y la investigación de los delitos en agravio de las personas defensoras de derechos humanos, que garantice la efectividad de la actuación fiscal según los estándares internacionales y la normativa nacional sobre la materia.

Pese a las normativas y los mecanismos aprobados, se conoce que las cifras de ataques y amenazas que atraviesan los defensores ambientales van

en aumento, y resultan ineficientes las acciones tomadas por el Estado. Al respecto Oxfam menciona:

Al haberse aprobado a través de un Decreto Supremo, el Mecanismo Intersectorial no tiene la capacidad de vincular a órganos estatales fuera del Ejecutivo, como al Poder Judicial, Ministerio Público y gobiernos subnacionales que tienen atribuciones y participación en la problemática. Además de lo expuesto, existen serias deficiencias en el nivel de implementación: no se cumple con los plazos establecidos; pese a que está consignado, no hay una real aplicación de los enfoques de género e interculturalidad, y el nivel de coordinación entre los sectores es muy limitado. (Vargas, 2022, párr. 4)

Agrega también que «las medidas de protección no pasan de ser solo un simple papel para ellos, puesto que luego de haberse activado, han continuado recibiendo ataques y su situación se vuelve cada vez más alarmante» (Vargas, 2022, párr. 5).

Asimismo, la SPDA Actualidad Ambiental (2023) indica respecto a las expectativas del Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, que es objetivo señalar:

que los avances han sido más de gestiones y coordinaciones entre las instituciones para atender casos de urgencia. La duda de fondo, sin embargo, es saber qué estrategias se están desarrollando para resolver los temas de fondo que ponen en riesgo a las personas defensoras del ambiente. Finalmente, el mecanismo solo atenderá situaciones de urgencia y cubrirá medidas de prevención, pero no resolverá las cuestiones estructurales que coloca en riesgo a las personas. (párr. 36)

Termina agregando que «todas estas estrategias deben implementarse de la mano de políticas efectivas que atiendan los problemas de fondo que colocan en riesgo a quienes protegen el ambiente y sus territorios» (SPDA Actualidad Ambiental, 2023, párr. 44).

Muy aparte de todo ello, se puede apreciar cómo los casos de asesinatos de defensores ambientales, muchos de ellos de pueblos indígenas, siguen ocurriendo, sin que las autoridades logren frenar la problemática existente, la cual se pretendió minorizar con la existencia del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, que no ha logrado su finalidad.

En tal sentido, existe la interrogante de si las normas y los mecanismos adoptados por el Estado están siendo útiles para lograr una protección real y competente para defensores ambientales. Por ello se plantea la necesidad de una ley para defensores ambientales, que permitirá regular la actuación del ser humano, y cuyo incumplimiento acarreará sanciones, hará posible establecer los derechos de las personas defensoras y las obligaciones del Estado para con ellas; una ley específica para defensores ambientales en función de los peligros y las situaciones que atraviesan por las actividades que realizan. A diferencia de lo que puede lograr el decreto supremo que por lo general suele reglamentar a la ley.

4. MARCO LEGAL PARA UNA PROTECCIÓN EFICIENTE DE LOS DEFENSORES AMBIENTALES

Como se puede apreciar en los acápites anteriores, las acciones realizadas por el Estado para lograr la protección de las personas defensoras de derechos humanos y defensores ambientales han resultado defectuosas o muy pocas, ello debido a una débil coordinación intersectorial y regional. Sin embargo, para afrontar esta problemática proponemos la creación de una ley especial para personas defensoras de derechos humanos, que permitirá una efectiva coordinación entre autoridades y además tendría beneficios múltiples, los cuales se explicarán a continuación:

4.1. Seguridad jurídica

Una ley garantiza estabilidad y solidez para el respeto de los derechos de las personas dentro de una sociedad, asegura que una norma no la cambie el gobierno de turno y se mantenga en el tiempo. Esta estabilidad posibilita que

las entidades fortalezcan sus direcciones y sus procedimientos brindando una respuesta más eficaz a los defensores ambientales.

4.2. Mayor protección

Una ley permitiría ampliar el compromiso del Estado para garantizar una protección integral de los defensores, se podrían mejorar los procedimientos para vincular a los distintos poderes del Estado, considerando los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), a fin de garantizar una actuación rápida y eficiente con sujeción al principio de legalidad. Asimismo, sería posible contemplar una reparación integral frente a actos de violencia contra los defensores. También se podrían considerar actos contrarios al ordenamiento jurídico que acarreen responsabilidades penales, administrativas y civiles.

4.3. Vinculante para distintos poderes del Estado

Una ley permitirá lograr una efectiva y eficiente coordinación entre todas las entidades del Estado encargadas de la protección de los defensores de derechos humanos, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Como actualmente no existe dicha ley, tampoco permite una protección segura a los defensores, a causa de la descoordinación y el desinterés por parte de ciertas autoridades. Asimismo, una ley exige a las autoridades un mayor compromiso y obligación al momento de actuar.

Una ley permitiría detallar las obligaciones de cada entidad encargada, así como sus funciones, lo que clarificaría los alcances de su responsabilidad y, además, garantizaría la vigilancia ciudadana (por posibles actos de corrupción a los cuales las autoridades están expuestas). La ley es de mandato imperativo, de obligatorio cumplimiento, sobre todo por parte de las autoridades, quienes deben obediencia al ordenamiento jurídico. De esta forma, dichas autoridades serían responsables de implementar las medidas de prevención, apoyo, cuidado, protección y reparación a favor de los defensores violentados. Así también deberían monitorear el correcto funcionamiento de los planes de acción, su evolución y sus posibles modificaciones.

Hasta el momento, se han utilizado mecanismos que vinculan solo a algunos ministerios del Poder Ejecutivo, lo que no ha sido suficiente ni efectivo, y ha presentado deficiencias al momento de actuar, pues, en algunos casos, los defensores no encuentran soluciones a sus problemas y las agresiones que enfrentan continúan impunes. De igual forma:

La Comisión [CIDH] ha establecido previamente la importancia de contar con una coordinación adecuada de los diferentes niveles [...]. Dado que la protección de personas defensoras de derechos humanos es una obligación internacional, el Estado nacional debe adoptar todas las medidas necesarias a su alcance, para posibilitar la efectiva implementación de un programa de protección para personas defensoras de derechos humanos. (CIDH, 2017, p. 147)

La aprobación de una ley específica para defensores ambientales debe nacer a raíz de la no ratificación del Acuerdo de Escazú. Debido a que en este había un apartado que abordaba los derechos de los defensores ambientales.

Una norma con rango de ley permitirá la creación de una oficina especializada en la protección de personas defensoras adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual podrá fomentar iniciativas legislativas que permitan la vinculación de todos los poderes del Estado. Del mismo modo, promoverá normas que permitan la investigación, la sanción y la reparación integral en casos de violación de derechos humanos de personas defensoras ambientales (Proyecto de Ley n.º 4686-2020-CR).

Una ley también permitirá:

abrir un gran debate en las comisiones respectivas del Congreso de la República, en las que se pueda contar con la participación de la mayor cantidad de organizaciones vinculadas a la defensa de las personas defensoras de derechos ambientales, y sociedad civil en general, de tal manera que se pueda incluir todos sus aportes, y se apruebe un texto consensuado. (Proyecto de Ley n.º 4686-2020-CR)

De igual forma, una ley impulsaría a los jueces y los operadores de justicia, el Ministerio Público y el Poder Judicial a contribuir a la protección de defensores que se encuentran en riesgo; ordenaría a las instituciones encargadas que adopten medidas de prevención y acción ante posibles situaciones de riesgo, derivadas de una denuncia o producto de alguna investigación realizada por un defensor.

Igualmente, una ley tiene un impacto social directo, puesto que las personas defensoras de derechos ambientales contarán con un marco normativo que protegerá su vida y su integridad.

4.4. Contribuiría a un mayor reconocimiento

Una norma con rango de ley brindaría un respaldo a la labor que realizan los defensores. Así, se le otorgaría un mayor reconocimiento a nivel nacional, lo que permitiría que la sociedad en general y las instituciones respeten su labor y participen de manera voluntaria, al comprender la importancia que tienen dentro de una sociedad. Del mismo modo, luego de la aprobación de la ley, el Estado debe realizar una campaña de información y actividades educativas para la población y las empresas para que conozcan la labor y las funciones que realizan los defensores, con el objetivo de construir un Estado democrático y un Estado de derecho que promueva el reconocimiento de derechos humanos. No existe mejor respaldo del que produce una ley.

Una ley para defensores generaría una cultura de derechos humanos, donde todos los niveles (local, regional y nacional) y todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) deberán trabajar en armonía con el mismo objetivo.

Se debe reconocer públicamente que proteger y promover los derechos humanos son acciones legítimas y necesarias para una sociedad donde muchas veces el Estado no llega y por su ausentismo se generan atropellos y abusos a quienes defienden los derechos. Por ello, la sociedad debe comprender la importante labor de los defensores, su valiosa protección de los derechos y las garantías que brindan a todas las personas de su entorno.

Al respecto la CIDH (2017) recomienda lo siguiente:

Promover un ambiente seguro en el cual las personas defensoras de derechos humanos se encuentren empoderadas para ejercer libremente su derecho a defender los derechos humanos, garantizando todos los derechos que son necesarios para llevar adelante su trabajo dentro de la jurisdicción del Estado. (p. 188)

De igual forma, el reconocimiento a los defensores ayudará a que la sociedad los respete y los valore. De esta manera, los defensores podrán realizar sus funciones en un ambiente seguro donde cuenten con la protección del Estado.

5. INICIATIVAS ADOPTADAS

En este sentido, debe indicarse que hubo iniciativas por parte de diferentes autoridades para lograr la aprobación de un marco normativo sólido y estable. Una de ellas fue el Proyecto de Ley n.º 6762-2020-CR, del parlamentario Alberto de Belaunde de Cárdenas, en uso de su derecho de iniciativa legislativa según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú. El proyecto se denominó «Ley que promueve, reconoce y protege a los defensores de derechos humanos» y tuvo como finalidad establecer un marco legal que proteja a personas naturales y jurídicas que ejerzan la defensa y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, establecía las acciones que realizan los defensores, los derechos a los que acceden, los mecanismos de protección y la obligación del Estado a protegerlos. Lamentablemente, el mencionado proyecto no fue aprobado.

Adicionalmente, debe destacarse que el Perú tiene la oportunidad de contar con un marco de mayor respaldo, como es el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, es necesario que el Poder Legislativo lo ratifique, para poder implementarlo en la normativa peruana y lograr la protección efectiva de las personas defensoras de derechos humanos.

El Acuerdo de Escazú es un mecanismo trascendental mediante el cual el Estado podría reconocer la importancia de respetar y proteger a las personas

defensoras. De igual modo, como señala Zamora Sáenz (2019): «Dicho instrumento ha sido considerado pionero en la protección y salvaguarda de asuntos ambientales desde una perspectiva de derechos» (p. 2).

Este acuerdo tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos ambientales y el correcto acceso a la justicia en asuntos ambientales. Al respecto, Zamora (2019) sostiene:

El acceso a la justicia resulta indispensable para reestablecer el ejercicio de todo aquel derecho que haya resultado desconocido o quebrantado, de manera que la persona pueda hacer uso de recursos legales que resulten accesibles y eficaces para reestablecer el derecho en cuestión que haya sido violentado. El derecho a la justicia resulta básico para un Estado garantista de las libertades civiles y políticas a partir del funcionamiento óptimo de los mecanismos administrativos y judiciales.

El derecho a la justicia en materia ambiental es probablemente la parte más innovadora del *Acuerdo de Escazú*, ya que por primera vez se reconocen en un ordenamiento internacional disposiciones orientadas específicamente a la protección y defensa de activistas ambientales. Este derecho de acceso es fundamental en la región latinoamericana, en donde ser activista ambiental implica un alto riesgo, aún más si se pertenece a una comunidad rural y/o indígena. (p. 7)

Al no haberse ratificado el Acuerdo de Escazú, una norma vinculante y garantista, es imprescindible adoptar una norma con rango de ley a fin de garantizar que se cuente con un nivel de protección eficiente para las personas defensoras. Como se ha mencionado, existe un proyecto de ley que puede ser revisado y mejorado para su aprobación. Dicha acción deberá ser a manera de reparación para los defensores, quienes atraviesan situaciones de peligro por el ausentismo del Estado.

6. CONCLUSIONES

- El derecho internacional ha adoptado una serie de normas, tratados y convenios necesarios para lograr la protección y la defensa a nivel mundial

de los derechos humanos de las personas y de los defensores, dado que ellos de manera individual o colectiva promueven la protección de estos derechos.

- En el Perú, los defensores atraviesan una grave situación de vulneración de sus derechos por promover la defensa del medio ambiente y protestar contra organizaciones ilegales que buscan utilizar de manera desmesurada e ilegal nuestros recursos naturales, y que además realizan actos criminales contra dirigentes de pueblos indígenas y otros defensores.
- Los defensores ambientales enfrentan una mayor vulnerabilidad en aquellos territorios donde la presencia del Estado es mínima o simplemente no existe, y en los cuales la posibilidad de mantener un Estado de derecho representa grandes desafíos. Todo ello a causa de que no hay un marco normativo sólido y vinculante.
- En los últimos años, el Perú ha trabajado por cambiar la situación de vulnerabilidad de los defensores, ejemplo de ello son las normas que se han aprobado, tales como el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS y la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, que han tenido el propósito de proteger a los defensores. Sin embargo, no han sido suficientes, debido a que estos no son vinculantes para todas las instituciones.
- Con la finalidad de lograr una protección efectiva para las personas defensoras ambientales, es necesaria la promulgación de una ley especial para defensores, que será sólida y estable y hará posible la vinculación de los poderes del Estado; permitirá establecer los derechos de las personas defensoras ambientales; así como las obligaciones, los deberes y las facultades de las autoridades, quienes se verán obligadas a cumplir con el mandato de una ley. Todo ello orientado a promover y proteger los derechos de las personas defensoras ambientales.
- Es necesario y urgente que el Estado reconozca la importancia del rol que cumplen los defensores de derechos humanos y su contribución a la sociedad. La aprobación de una ley específica para defensores ambientales garantizará un Estado democrático; si bien es cierto, se ha venido avanzando con normativas de protección, no es menos cierto que su protección será mayor si se logra la aprobación de una ley especial para estos. De igual

forma, la ley tiene un impacto social directo, puesto que las personas defensoras de derechos ambientales contarán con un marco normativo que protegerá su vida y su integridad.

REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*. <https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>
- Derecho, Ambiente y Recursos Humanos (DAR) (2020, 2 de octubre). *MIJNJUSDH crea registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y aprueba los lineamientos para su funcionamiento en tiempos de gran riesgo para los defensores ambientales*. <https://dar.org.pe/minjUSDH-crea-registro-sobre-situaciones-de-riesgo-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-aprueba-los-lineamientos-para-su-funcionamiento-en-tiempos-de-gran-riesgo-para-los-defensores-ambientale/>
- Herrera, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Atrapasueños.
- Koenigsberg, G. y Dávila, J. (2022). *Las personas defensoras ambientales. El camino hacia su reconocimiento y protección en el ámbito internacional y nacional*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio del Ambiente (2022, 3 de septiembre). *Minam presenta Manual para la Protección de los Defensores Ambientales* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/646772-minam-presenta-el-manual-para-la-proteccion-de-los-defensores-ambientales>

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2021, 29 de abril). *La CIDH publica Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos* [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/106.asp>
- Rivasplata, F. (2018, 31 de enero). *Defensores ambientales: medidas especiales y la supuesta vulneración a los derechos y libertades inherentes a cualquier ciudadano*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). https://dar.org.pe/dar_opina_defensores/
- SPDA Actualidad Ambiental (2020, 3 de febrero). *Relator de la ONU: defensores de derechos humanos en el Perú se encuentran en peligro*. <https://www.actualidadambiental.pe/relator-de-la-onu-defensores-de-derechos-humanos-en-el-peru-se-encuentran-en-peligro/>
- SPDA Actualidad Ambiental (2023, 20 de abril). ¿Cuánto se ha avanzado en la protección de los defensores ambientales en el Perú y qué está pendiente? <https://www.actualidadambiental.pe/cuanto-se-ha-avanzado-en-la-proteccion-de-los-defensores-ambientales-en-el-peru/>
- Toro, M. I. del (2012). *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Vargas, S. (2022, 24 de noviembre). *Mecanismos que no protegen: una dura realidad que enfrentan los defensores y defensoras del ambiente y el territorio en el Perú*. Oxfam. <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/blogs/mecanismos-que-no-protegen-una-dura-realidad-que-enfrentan-los-defensores-y>
- Zamora, I. (2019, julio). El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental. *Mirada Legislativa*, (173).

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2005). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_531204.pdf

Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. *Diario Oficial El Peruano* (22 de abril de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-mecanismo-intersectorial-para-la-decreto-supremo-n-004-2021-jus-1946184-4/>

Directiva n.º 001-2022-VMI/MC. Ministerio de Cultura (11 de mayo de 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3109828/RM%20134-2022-DM-MC%20-%20ANEXO.pdf.pdf?v=1652886224>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Proyecto de Ley n.º 4686-2022-CR. Proyecto de Ley que Reconoce y Protege a los Defensores Ambientales. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTA1OTc=/pdf/PL0468620230410#:~:text=Proyecto%20de%20Ley%206762%2F2020,personas%20defensoras%20de%20derechos%20ambientales>

Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM. Aprueban el Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales. Ministerio del Ambiente (23 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/2036882-134-2021-minam>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

La autora no tiene ningún tipo de conflicto de intereses.

Contribución de autoría

La contribución de la autora en el presente artículo es completa.

Agradecimientos

Es oportuno señalar un agradecimiento especial a la Dra. Milagros Granados, por sus observaciones y sus revisiones para la confección del presente manuscrito y por ayudarme a descubrir mi espíritu investigador.

Biografía de la autora

Luz Amparo Gabriel Díaz, con grado académico de bachiller en Derecho por la Universidad Científica del Sur, investigadora y escritora de artículos relacionados con temas sociales y de derechos humanos, investigaciones que realizó con la finalidad de aportar un beneficio a la sociedad.

Correspondencia

gabrieldiazluz@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 139-183

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.850

Mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado

Mechanisms of the United Nations System for the protection
of the right to a healthy and balanced environment

Mecanismos do sistema das Nações Unidas para a proteção do
direito a um ambiente saudável e equilibrado

MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

(Lima, Perú)

Contacto: mneyra@spda.org.pe

<https://orcid.org/0009-0000-7157-3357>

RESUMEN

La reciente declaración de las Naciones Unidas que reconoce el carácter de derecho humano al medio ambiente sano trae consigo efectos que trascienden lo simbólico, ya que posibilita el empleo de los mecanismos de protección de derechos humanos que existen en el Sistema de las Naciones Unidas. Estos se complementan con los mecanismos convencionales que surgieron a raíz de la adopción y la ratificación de diversos tratados en materia medioambiental, y se presentan como una frontera complementaria a la nacional para la defensa del medio ambiente. En vista de ello, se sintetizan y se analizan los principales mecanismos convencionales y extraconvencionales que existen

en el marco del Sistema de las Naciones Unidas para proteger el derecho al medio ambiente sano.

Palabras clave: derecho al medio ambiente sano; Naciones Unidas; mecanismos de protección.

Términos de indización: política ambiental; legislación ambiental; conservación ambiental (Fuente: Tesauro Unesco).

ABSTRACT

The recent United Nations declaration recognizing the human right to a healthy environment brings with it effects that transcend the symbolic, since it makes possible the use of the human rights protection mechanisms that exist in the United Nations System. These mechanisms are complemented by the conventional mechanisms that arose as a result of the adoption and ratification of various treaties on environmental matters and are presented as an additional frontier to the national one for the defense of the environment. Taking note of this, the main conventional and extra-conventional mechanisms that exist within the framework of the United Nations System to protect the right to a healthy environment are summarized and analyzed.

Key words: right to a healthy environment; United Nations; protection mechanisms.

Indexing terms: environmental policy; environmental legislation; environmental conservation (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

A recente declaração das Nações Unidas que reconhece o direito humano a um ambiente saudável traz consigo efeitos que transcendem o simbólico, na medida em que possibilita a utilização dos mecanismos de proteção dos direitos humanos existentes no sistema das Nações Unidas. Estes mecanismos são complementados pelos mecanismos convencionais que surgiram com a adoção e ratificação de vários tratados ambientais e apresentam-se como uma fronteira adicional à nacional para a defesa do ambiente. Neste sentido, são

sintetizados e analizados os principais mecanismos convencionais e extra-convencionais existentes no âmbito do Sistema das Nações Unidas para a proteção do direito a um ambiente saudável.

Palavras-chave: direito a um ambiente saudável; Nações Unidas; mecanismos de proteção.

Termos de indexação: política ambiental; legislação ambiental; conservação ambiental (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 31/8/2023
Aceptado: 3/11/2023

Revisado: 3/11/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

El derecho al medio ambiente sano y equilibrado es ampliamente reconocido y desarrollado en el ordenamiento jurídico nacional. Así, identificándolo como derecho fundamental, el artículo 2, numeral 22, de la Constitución Política del Perú dicta que toda persona tiene derecho «A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida».

En el mismo sentido, el artículo I de la Ley General del Ambiente establece que «toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente».

Ilustrándonos sobre el contenido del derecho al medio ambiente sano y equilibrado, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictado, en diferentes ocasiones, que este consta de dos dimensiones: la primera corresponde al derecho a gozar del medio ambiente y la segunda al derecho a que este se preserve.

Desarrollando la primera dimensión, el TC estableció que «supone la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de modo natural y armónico» (Expediente n.º 03448-2005-PA/TC, fundamento 3). Con respecto a su segunda

manifestación, siguiendo la jurisprudencia del TC, el derecho a que el medio ambiente se preserve «entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute» (Expediente n.º 0048-2004-PI/TC, fundamento 17).

Asimismo, y guardando relación con las obligaciones de los poderes públicos, variada jurisprudencia constitucional coincide en que se trata de un derecho tanto reaccional como prestacional. Así, en su aspecto reaccional, «se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana» (Expediente n.º 0964-2002-AA/TC, fundamento 10). Por otro lado, en su faz prestacional, este derecho «impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado» (Expediente n.º 03343-2007-PA/TC, fundamento 5).

Estas obligaciones que tiene el Estado como contracara del derecho fundamental al medio ambiente sano y equilibrado se encuentran desarrolladas de manera clara en los artículos 67 y 68 de la Constitución, que disponen que «el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales», y «está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas».

Asimismo, vemos reflejada la faz prestacional de este derecho en la existencia de una Comisión de Ambiente y Ecología en el Congreso de la República, la creación de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA), los Juzgados Especializados en Derecho Ambiental, el Ministerio del Ambiente con sus organismos técnicos especializados adscritos, las Gerencias Regionales Ambientales, y muchas otras entidades públicas cuya razón primera y fundamento esencial de creación es justamente el derecho al medio ambiente sano y equilibrado. Vemos entonces que el artículo 2, inciso 22, de la Constitución y las obligaciones que de este se derivan, irradian de manera transversal a todos los poderes del Estado y niveles de gobierno.

No obstante, hemos sido testigos de que estas instituciones llamadas a proteger el ambiente pueden en ocasiones albergar funcionarios públicos y grupos con intereses contrarios a la conservación, y pasar de ser promotores y protectores a representar una amenaza al derecho al medio ambiente sano y

equilibrado, promoviendo, por ejemplo, iniciativas legislativas que ponen en riesgo la conservación en áreas naturales protegidas.

Ante situaciones como la mencionada previamente, resulta útil recordar que el derecho al medio ambiente sano y equilibrado no solo está protegido por la legislación nacional, sino que, además, se encuentra reconocido en distintos instrumentos jurídicos internacionales.

Así, el año pasado, en el marco del 50.º aniversario de la Declaración de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró, por medio de la Resolución A/76/L.75, que el medio ambiente saludable tiene la condición de derecho humano universal. Respecto a esta declaración, Inger Andersen, directora ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2022) expresó que «transmite el mensaje de que nadie puede quitarnos la naturaleza, ni el aire limpio ni el agua limpia, ni privarnos de un clima estable. Al menos no sin luchar por ello» (párr. 4).

Con el propósito de contribuir a esta causa, el presente artículo identifica los mecanismos convencionales y extraconvencionales que existen en el Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho humano al medio ambiente sano. Así, en una primera sección se sintetizan los principales instrumentos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas que tienen como objetivo proteger alguna dimensión del medio ambiente sano y sus mecanismos de cumplimiento. Posteriormente, se identifica qué mecanismos extraconvencionales se pueden activar en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para proteger derechos humanos en general y el derecho humano al medio ambiente en específico.

Para la sistematización de los mecanismos de supervisión adoptaremos la clasificación que Berraondo y la mayoría de internacionalistas proponen. En ese sentido, empleando como guía la fuente de creación del órgano encargado del cumplimiento, se diferencia entre (i) mecanismos convencionales: aquellos que se crean para supervisar el cumplimiento de un convenio; y, (ii) extraconvencionales: cuya legitimidad se deriva de la Carta de la ONU y sus funciones no se circunscriben a un convenio específico (Berraondo, 2005, p. 50).

Asimismo, Berraondo (2005) propone una subclasificación de los mecanismos de cumplimiento convencionales de acuerdo con el tipo de

herramientas que tengan para realizar sus funciones. Así, distingue entre (i) mecanismos contenciosos, se trata de órganos jurisdiccionales internacionales; en el caso de la ONU, la Corte Internacional de Justicia; (ii) mecanismos cuasicontenciosos, que tienen herramientas como la recepción de quejas y denuncias de los particulares o de otros Estados parte; y, (iii) mecanismos no contenciosos, que son aquellos con funciones para la recepción de informes estatales periódicos, emitir observaciones generales o recomendaciones, y facilitar el cumplimiento de las partes (p. 55).

Considerando estas clasificaciones, en las siguientes secciones se realizará una sistematización y análisis de funciones de los mecanismos de cumplimiento de las Naciones Unidas que pueden emplearse para la protección del medio ambiente sano.

Cabe mencionar también que el mecanismo contencioso de la Corte Internacional de Justicia no será objeto de desarrollo de este trabajo, puesto que se trata de un órgano jurisdiccional internacional para resolver disputas entre Estados que se someten a su jurisdicción, el cual no se encuentra precisamente relacionado con el derecho ambiental ni es accesible a particulares.

2. SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se creó en 1945 cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin. Con el objetivo principal de evitar otra guerra semejante y fomentar la resolución pacífica de controversias entre naciones, representantes de cincuenta países redactaron la Carta de las Naciones Unidas. Así, en octubre de 1945, la carta fue ratificada por la mayoría de los países fundadores, entre ellos Perú, marcando el inicio oficial de la ONU.

Actualmente, el Sistema de las Naciones Unidas está conformado por una serie de organismos, programas, fondos y agencias que trabajan de manera conjunta para abordar desafíos mundiales de distinta índole. Este complejo sistema se explica de manera más ilustrativa en el gráfico elaborado por el Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas, incluido en el presente artículo:

Figura 1
Sistema de las Naciones Unidas



Copyright © Naciones Unidas, 2019. Todos los derechos reservados. Publicado por el Departamento de Comunicación Global de las Naciones Unidas 19-00073 - Julio de 2019

Fuente: ONU (2019).

Entre las entidades relacionadas con temas ambientales de la ONU, la principal es el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que, como se aprecia en la figura 1, responde a la Asamblea General. El trabajo del PNUMA (s. f.-a) se centra en ayudar a los países a hacer la transición hacia economías bajas en carbono y eficientes en el uso de los recursos, fortalecer la gobernanza y la legislación ambiental, proteger los ecosistemas y proporcionar datos basados en evidencia para informar las decisiones políticas.

El PNUMA (s. f.-b) cuenta con un formulario para presentar quejas o denuncias, sin embargo, este se dirige únicamente a las personas que hayan resultado perjudicadas como consecuencia de un proyecto del programa. Esto es así ya que la entidad no tiene la función de recibir denuncias o quejas por parte de ciudadanos sobre violaciones a su derecho al medio ambiente sano, ni de controlar directamente el cumplimiento de algún instrumento jurídico específico, por lo que su análisis excede los objetivos de este artículo.

2.1. Instrumentos jurídicos del Sistema de las Naciones Unidas para proteger el medio ambiente sano y sus mecanismos convencionales de cumplimiento

Reconocer y proteger el derecho humano al medio ambiente sano es un compromiso fundamental para la comunidad internacional, en el cual la ONU juega un papel de suma importancia. En este apartado, se examinarán los instrumentos jurídicos de la ONU ratificados por Perú, que tienen como objetivo proteger el medio ambiente sano, así como los mecanismos implementados para supervisar su aplicación.

Siguiendo esta línea, se han identificado declaraciones, convenios y protocolos en distintas materias medioambientales. Cada clase de instrumento posee distinta naturaleza y nivel de obligatoriedad. Así, las declaraciones son expresiones formales de intenciones y principios compartidos por los Estados, no son vinculantes propiamente, pero fijan directrices para la cooperación internacional. Por su lado, los convenios establecen compromisos jurídicamente vinculantes para los Estados parte, y su implementación puede requerir modificaciones legislativas y regulaciones nacionales. Vinculados con estos

se encuentran los protocolos, que son instrumentos que complementan y desarrollan un convenio principal, normalmente abordando aspectos técnicos.

Es importante señalar que, por su naturaleza, las declaraciones no cuentan con mecanismos de cumplimiento. Además, en relación con los mecanismos de cumplimiento de los convenios, se debe resaltar que, en su mayoría, no desempeñan el papel de organismos supervisores que imponen sanciones directas a los Estados en caso de incumplimiento de las disposiciones acordadas; en lugar de esto, adoptan mecanismos para fomentar el cumplimiento. Estos incluyen la solicitud de informes periódicos, la emisión de recomendaciones o sugerencias para mejorar la implementación del tratado, así como mecanismos de cooperación entre los Estados parte para lograr los objetivos convenidos, entre otros. Asimismo, los mecanismos de cumplimiento de los convenios no son entidades que reciben quejas de los ciudadanos directamente, aunque en algunos casos pueden admitir información relevante sobre el cumplimiento de las obligaciones.

2.1.1. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)

Durante los veintitrés primeros años de la ONU, la conservación del medio ambiente no estuvo en agenda. Como advierte Jackson (s. f.) fue recién a partir del año 1968 «cuando los principales órganos de las Naciones Unidas consideraron seriamente las cuestiones medioambientales» (párr. 2).

En esos años, Maurice Strong, entonces secretario general de las Naciones Unidas, encargó a un equipo liderado por los científicos Ward y Bubós elaborar un informe sobre la situación de la degradación ambiental. El informe denominado *Only One Earth* fue una más de las muchas manifestaciones de preocupación de la comunidad científica por la situación de la degradación del medio ambiente. Tras esto, y por iniciativa del Gobierno de Suecia, se aprobó la convocatoria a la primera Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente Humano (Aguado, 2017, párr. 4).

La cumbre se celebró en Estocolmo en el año 1972, y en esta, ciento trece países adoptaron la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, también conocida como la Declaración de Estocolmo, primer instrumento internacional en reconocer la importancia de conservar el medio ambiente.

La Declaración de Estocolmo cuenta con dieciséis principios y señala la necesidad de proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, asimismo, destaca la importancia de la cooperación internacional para poder hacerle frente a los desafíos ambientales y para promover un desarrollo equitativo. En ese sentido, a partir de la Declaración de Estocolmo, se establece por vez primera en un instrumento jurídico «la obligación, al menos moral, por parte del Hombre, incluidos los Estados, de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio natural» (Aguado, 2017, párr. 6).

Del mismo modo, se considera a esta declaración como el inicio del derecho ambiental moderno, ya que «como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, los países comenzaron a incorporar el derecho ambiental en sus textos constitucionales» (Calle y Pulgar-Vidal, 2010, p. 33).

Además, en la conferencia se recomendó la creación de un Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se instauró en diciembre de ese mismo año y, como mencionamos anteriormente, continúa siendo la entidad central en temas ambientales de la ONU.

2.1.2. Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono

Avanzada la década de los setenta, los informes científicos comprobaron que algunos químicos producidos por el ser humano perjudicaban la capa de ozono. Asimismo, determinaron que la consecuencia directa del desgaste de la capa de ozono es el aumento de la radiación ultravioleta, con todos los perjuicios a la salud que esto conlleva.

Por este motivo, el PNUMA convocó a una reunión de expertos en 1980, después de la cual se resolvió crear el Comité de Coordinación sobre la Capa de Ozono (CCOL) para que evalúe el estado de la capa de ozono. Posteriormente se iniciaron las negociaciones internacionales que dieron como resultado el Convenio de Viena en 1985.

El Convenio de Viena es un tratado internacional que tiene como objetivo principal que los Estados parte tomen medidas «para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono» (art. 2).

2.1.2.1. Protocolo de Montreal

El Convenio de Viena contiene disposiciones de carácter general, por lo que requiere ser complementada por protocolos para su efectivización. Por ese motivo, en 1987 se adoptó el Protocolo de Montreal relativo a sustancias que agotan la capa de ozono. Este desarrolla lo decretado en el convenio con el establecimiento de límites concretos sobre la producción, el consumo y el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono.

Ambos instrumentos tuvieron y continúan teniendo un gran éxito. Según Steiner, director ejecutivo del PNUMA, «de acuerdo con las últimas evaluaciones científicas respecto a la reducción de la capa de ozono, esta última debería recuperarse para el año 2049 en las latitudes medias (30-60 grados al norte y sur)» (PNUMA, 2006, p. V).

2.1.2.2. Mecanismos de cumplimiento

A raíz de la firma del convenio y el protocolo se crearon las siguientes instituciones: la Conferencia de las Partes, la Secretaría y el Comité de Aplicación. Además, se instauró el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal principalmente para apoyar a los países en desarrollo en la implementación del convenio.

La Conferencia de las Partes con asistencia de la Secretaría y el Comité de Aplicación son las instituciones que supervisan el cumplimiento de este tratado y cuentan con mecanismos no contenciosos y cuasicontenciosos para llevar a cabo esa función. Así, de acuerdo con el artículo 7 del convenio y 12 del protocolo, la Secretaría supervisa la aplicación del convenio, presenta informes a las reuniones de las partes y al Comité de Aplicación. Asimismo, cualquier Estado parte puede informar a través de la Secretaría sobre posibles incumplimientos de otro Estado. En caso la Secretaría observe posibles incumplimientos, los transmite al Comité de Aplicación. El comité está encargado de examinar los casos que le presentan e identifica las causas que motivan el incumplimiento. Sobre la base de sus investigaciones, formula recomendaciones que incluye en un informe que remite a la Conferencia de Partes, que hará seguimiento y pedirá información acerca de las medidas que el país en cuestión adopte de acuerdo con las recomendaciones.

Vemos entonces que los mecanismos de cumplimiento previstos en el convenio y el protocolo son la transmisión de información periódica a la Conferencia de las Partes por medio de la Secretaría y el Comité de Aplicación, que recibe denuncias de incumplimiento de los Estados parte o de la Secretaría y emite recomendaciones que se presentan en la Conferencia de las Partes.

2.1.3. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación

El incorrecto manejo de los desechos peligrosos y sus movimientos transfronterizos tiene impactos negativos, «por una parte, puede afectar la salud en forma de enfermedades; o puede también tener efectos perjudiciales al medio ambiente» (Volta, 2019, párr. 1). Para hacerle frente a esta problemática, en 1989 se adoptó el Convenio de Basilea, que establece una serie de obligaciones a los Estados parte, como reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos o establecer instalaciones adecuadas para el manejo racional de desechos (art. 4, inc. 2), entre otras.

En suma, con las medidas previstas, el convenio busca disminuir el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos a un mínimo que permita una gestión ambiental racional; asimismo, fomenta que los Estados eliminen los desechos peligrosos tan cerca como sea posible de su fuente de generación y reduzcan su generación.

Desarrollando lo establecido en el artículo 12 del convenio relativo al establecimiento de reglas y procedimientos para determinar la responsabilidad y la indemnización por daños resultantes del movimiento transfronterizo y eliminación de desechos peligrosos, la Conferencia de las Partes adoptó el Protocolo de Basilea en 1999, que establece un régimen global de responsabilidad e indemnización por daños, que incluye también disposiciones sobre el tráfico ilícito de desechos. Sin embargo, Perú no lo ratificó.

2.1.3.1. Mecanismos de control

Las instituciones que se crearon para asegurar la implementación del Convenio de Basilea son la Conferencia de las Partes, la Secretaría y el Comité de

Promoción de Aplicación y Cumplimiento. La primera de estas, con el apoyo de la Secretaría, es la que se encarga de supervisar la aplicación del convenio.

Los mecanismos de control del Convenio de Basilea son de naturaleza no contenciosa y cuasicontenciosa. Así, las partes deben presentar un informe periódico a la Conferencia de las Partes por medio de la Secretaría. Además, en 2019 se implementó un Comité de Aplicación y Cumplimiento que tiene dos funciones: (i) examinar cuestiones generales de aplicación y cumplimiento, y (ii) analizar información específica presentada sobre el cumplimiento individual de una parte (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2020, p. 8).

La información sobre el incumplimiento de una parte puede ser presentada por la misma parte que tiene dificultades de cumplimiento, por otro Estado parte o por la Secretaría. Tras analizar el caso, el comité inicia un procedimiento de facilitación que tiene como objetivo ayudar a la parte a cumplir con sus obligaciones, emite recomendaciones no vinculantes y remite un informe a la Conferencia de las Partes.

2.1.4. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Sobre las bases sentadas por la Declaración de Estocolmo, pero reconociendo los cambios del mundo y la magnitud del reto de la conservación ambiental, en el año 1992 y en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Río de Janeiro, ciento setenta y ocho países adoptaron la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como la Declaración de Río.

Como se establece en la declaración, esta busca «alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial» (Declaración de Río, 1992, párr. 3). Con esta finalidad, establece veintisiete principios que sirven como directrices y dictan las bases para la cooperación internacional en materia de desarrollo sostenible.

La principal diferencia entre la Declaración de Estocolmo y la de Río radica en que

el énfasis en Estocolmo estaba puesto en los aspectos técnicos de la contaminación provocada por la industrialización acelerada, por la explosión demográfica y por la intensificación del proceso de crecimiento urbano, todo lo cual imprimía un carácter nítidamente primermundista a la reunión [...].

En cambio, la percepción dominante en las etapas previas y durante la Conferencia de Río parece ser la de que los problemas del medio ambiente ya no pueden ser disociados de los problemas del desarrollo. (Guimaraes, 1992, pp. 87-88)

Por su naturaleza, la Declaración de Río no prevé mecanismos de cumplimiento. No obstante, en la mencionada conferencia se aprobó también la Agenda 21, que estableció una estrategia global con objetivos concretos y compromisos de los Estados para aplicar políticas ambientales, económicas y sociales sostenibles. Asimismo, de la mano con la declaración y la Agenda 21, se aprobaron dos importantes tratados: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención sobre Diversidad Biológica.

2.1.5. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

Con el fin de hacerle frente al calentamiento global y tomar medidas para prevenir sus efectos, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río, se adoptó la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que establece un esquema para la cooperación internacional en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación a los impactos del cambio climático.

La CMNUCC formula un panorama general para las iniciativas intergubernamentales encaminadas a abordar el cambio climático. De acuerdo con el artículo 2, el objetivo principal es «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático».

2.1.5.1. Protocolo de Kioto

Después de intensas negociaciones, en la Tercera Conferencia de las Partes de la CMNUCC, celebrada en Kioto en 1997, adoptaron el Protocolo de Kioto, que cuenta con medidas más específicas y jurídicamente vinculantes. Así, el protocolo establece compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países desarrollados. Siguiendo los pasos del Protocolo de Montreal, establece objetivos específicos de reducción de emisiones para cada país y un período de compromiso. Sin embargo, algunos países importantes, como Estados Unidos, no ratificaron o se retiraron de este protocolo, lo cual conllevó a que se reduzca considerablemente su eficacia.

2.1.5.2. Acuerdo de París

El Acuerdo de París fue adoptado en 2015 en el marco de la 21.^a Conferencia de las Partes del CMNUCC (COP21) celebrada en París. A diferencia del Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París tiene un enfoque más flexible, en el que todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, se comprometen a tomar medidas para limitar el aumento de la temperatura global a niveles mucho más seguros.

2.1.5.3. Mecanismos de cumplimiento

Como consecuencia de la firma de la CMNUCC, el protocolo y el acuerdo se crearon las siguientes instituciones: la Conferencia de las Partes, la Secretaría y los órganos de ejecución y asesoramiento. Además, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ofrecen apoyo a la convención, aunque no forman parte propiamente de ella.

La Conferencia de las Partes, con la asistencia de la Secretaría, tiene como función principal examinar regularmente la aplicación de la convención y de todo instrumento jurídico conexo y tomar medidas para promover su aplicación. En esa línea, examina periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de las partes, promueve el intercambio de información entre ellas, evalúa los efectos de las medidas adoptadas en virtud de la convención, evalúa

los informes periódicos sobre su aplicación, además hace recomendaciones a los Estados para la implementación (CMNUCC, 1992, art. 7).

Por su lado, el Órgano Subsidiario de Ejecución se encarga de

ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención. Este órgano [...] estará integrado por representantes gubernamentales que sean expertos en cuestiones relacionadas con el cambio climático. Presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor. (CMUNCC, 1992, art. 10)

Los mecanismos de cumplimiento de la convención tienen funciones no contenciosas. No obstante, para los países parte del Protocolo de Kioto, como Perú, también tienen funciones cuasicontenciosas. Entre las funciones no contenciosas, siguiendo lo que dicta el artículo 12 de la CMUNCC, cada una de las partes debe transmitir de manera periódica a la Conferencia de las Partes, por medio de la Secretaría, una descripción general de las medidas que ha adoptado y las que prevé adoptar para cumplir con las disposiciones de la convención. Esta información se remite por medio de comunicaciones nacionales que son objeto de examen por un equipo de expertos independientes nombrados por las partes.

De manera adicional, los países que ratificaron el Protocolo de Kioto deben someterse al procedimiento de cumplimiento regulado en el artículo 18. Este mecanismo de cumplimiento se rige por el Comité de Cumplimiento y «constituye actualmente el más elaborado de los regímenes de control de cumplimiento previstos en los convenios internacionales vinculados con la protección del medio ambiente» (Campins, 2007, p. 6).

El mecanismo de cumplimiento del Protocolo de Kioto cuenta con una doble funcionalidad: la facilitación del cumplimiento y la sanción del incumplimiento. «Puesto que en determinadas ocasiones será necesario tratar los problemas de incumplimiento o potencial incumplimiento como casos que requieren medidas de cooperación o apoyo, mientras que en otros cabrá aplicar respuestas de carácter punitivo» (Campins, 2007, p. 2).

Cualquier Estado parte puede plantear al Comité de Cumplimiento cuestiones sobre el incumplimiento de obligaciones por parte de otro Estado. Ahora bien, el procedimiento de esta cuestión de cumplimiento tiene una naturaleza cuasijurisdiccional. Así, contra la decisión que tome el Comité de Cumplimiento cabe la posibilidad de apelación ante la Conferencia de las Partes cuando se considera que se ha producido una vulneración del derecho al debido proceso.

A diferencia de lo que ocurre en otros tratados, la inobservancia de las obligaciones establecidas en el protocolo sí conlleva sanciones, que pueden comprender: (i) declaración de no observancia y el establecimiento de medidas correctivas; (ii) la inadmisibilidad del Estado para participar en los mecanismos de flexibilidad como el Mecanismo de Desarrollo Limpio o el comercio de emisiones; (iii) la deducción del exceso de emisiones de la cuota asignada; o (iv) la suspensión de su participación en el mercado internacional de emisiones.

2.1.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es otro importante tratado que se abrió a firma en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río en 1992. Este documento es el primer convenio mundial que aborda de manera integral los aspectos de la diversidad biológica: ecosistemas, especies y recursos genéticos.

De acuerdo con el artículo 1 del CDB sus objetivos son «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos».

Con ese fin, el CDB establece obligaciones a los Estados parte de adoptar medidas para la identificación y el seguimiento de los componentes de diversidad biológica, promover la conservación *in situ* y *ex situ*, la evaluación del impacto ambiental de proyectos y la obligación de reducir al mínimo todo impacto adverso. Así, por ejemplo, con respecto a la conservación *in situ*, el artículo 8 indica que cada parte «establecerá un sistema de áreas protegidas», además dicta que se debe garantizar la protección de los recursos

biológicos importantes para la conservación, tanto fuera como dentro de las áreas protegidas (CDB, 1992, art. 8).

2.1.6.1. Protocolo de Cartagena

Desarrollando las disposiciones del CDB en materia de seguridad biológica, los Estados parte adoptaron el Protocolo de Cartagena el año 2000. Este se basa principalmente en el principio de precaución y tiene como objetivo:

contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. (Protocolo de Cartagena, art. 1)

2.1.6.2. Protocolo de Nagoya

Desarrollando las disposiciones del CDB en materia de utilización de recursos genéticos y conocimientos tradicionales, en la Conferencia de las Partes del CDB del año 2010, los Estados parte adoptaron el Protocolo de Nagoya. Este contiene disposiciones para la participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan del uso de los recursos genéticos, además requiere que los países proveedores de recursos genéticos y conocimientos tradicionales den su consentimiento previo informado para su acceso. También promueve la participación de los pueblos indígenas en decisiones sobre uso y beneficios, y la obligación de que se obtenga su consentimiento para el acceso a los recursos genéticos cuando tengan el derecho sobre estos.

2.1.6.3. Mecanismos de cumplimiento

Las instituciones que se crearon para fomentar el cumplimiento del CDB y sus protocolos son la Conferencia de las Partes, la Secretaría, el mecanismo financiero (GEF-FMAM), el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Cartagena, y el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Nagoya.

Las funciones de los mecanismos de cumplimiento tienen naturaleza no contenciosa y cuasicontenciosa. Así, las partes deben remitir informes

periódicos sobre el cumplimiento de las disposiciones del CDB y los protocolos. Además, los Comités de Cumplimiento de los Protocolos reciben por medio de la Secretaría las denuncias de incumplimiento de alguna de las partes. Además, los comités pueden realizar sus propias investigaciones con respecto a cuestiones de cumplimiento. Adicionalmente, en el caso del Protocolo de Nagoya, se habilita también a los pueblos indígenas que se vean afectados por el incumplimiento a presentar información sobre este por medio de la Secretaría (Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2016, art. 8).

De identificarse un incumplimiento, el comité toma medidas para apoyar y facilitar que el Estado incumplidor implemente el convenio de manera adecuada, mas no se imponen sanciones. Asimismo, tras su investigación, el comité en cuestión presenta su informe con las recomendaciones a la Conferencia de las Partes.

2.1.7. Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional

El Convenio de Rotterdam se adoptó en 1998, pero fue recién en 2004 que el número suficiente de países lo ratificaron y entró en vigor. El objetivo del convenio es «promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños» (art. 1).

Una de las principales disposiciones del convenio es el procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC, por sus siglas en inglés). El PIC es un mecanismo establecido por el Convenio de Rotterdam para garantizar que los productos químicos peligrosos restringidos no se exporten a países que no desean recibirlos (U. S. Department of State, s. f., párr. 3).

2.1.7.1. Mecanismos de cumplimiento

La estructura institucional para el cumplimiento del convenio está conformada por la Conferencia de las Partes, la Secretaría y el Comité de Cumplimiento.

La Conferencia de las Partes, con apoyo de la Secretaría, debe monitorear el cumplimiento del convenio, recibiendo y analizando los informes periódicos de los Estados parte y los reportes del Comité de Cumplimiento. Además, de acuerdo con lo analizado, emite recomendaciones para mejorar la implementación.

Los mecanismos de cumplimiento del convenio son de naturaleza no contenciosa y cuasicontenciosa. Así, como se mencionó previamente, el principal mecanismo de control es la presentación de un informe periódico sobre las actividades relacionadas con el convenio. Por otro lado, el año 2019 se creó el Comité de Cumplimiento cuya función es desarrollar el artículo 17 del convenio sobre mecanismos para evaluar el incumplimiento de las disposiciones. En esa línea, y al igual que el Comité del Convenio de Basilea, el comité tiene dos mandatos: (i) analizar la documentación específica presentada sobre el cumplimiento individual de una parte, y (ii) examinar cuestiones generales relativas al cumplimiento del convenio (FAO y PNUMA, 2020, p. 20).

En cumplimiento de sus funciones, el comité puede recibir información sobre incumplimientos de cualquier Estado parte sobre otro Estado, y también sobre las propias dificultades de cumplimiento de una parte (Convenio de Rotterdam, párr. 12); además, puede actuar de oficio cuando identifique incumplimiento de ciertas disposiciones. Tras recibir la información válida sobre el incumplimiento de una parte, debe brindar asistencia para resolver esas dificultades de cumplimiento. Luego, presenta un informe a la Conferencia de las Partes con sus conclusiones y sus recomendaciones.

2.1.8. Convenio de Estocolmo para la Eliminación de los Contaminantes Orgánicos Persistentes

El Convenio de Estocolmo fue adoptado en 2001, de acuerdo con su primer artículo, su objetivo es «proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes». Así, el convenio busca reducir o eliminar la producción y la liberación de contaminantes orgánicos persistentes (COP), que son sustancias químicas altamente tóxicas, persistentes en el medio ambiente y que pueden acumularse en los organismos vivos.

2.1.8.1. Mecanismos de cumplimiento

La estructura institucional concebida para monitorear el cumplimiento del convenio está compuesta por la Conferencia de las Partes, la Secretaría y el Comité de Cumplimiento establecido mediante la decisión SC-11/19, y que inició sus funciones el presente año.

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento, de manera similar a los de Basilea y Rotterdam, este convenio establece medidas no contenciosas y cuasicontenciosas. Así, los Estados miembro deben presentar a la Conferencia de las Partes, por medio de la Secretaría, informes periódicos sobre las medidas tomadas para implementar el convenio. A su vez, la Conferencia de las Partes emitirá recomendaciones a los Estados parte para mejorar la implementación del convenio.

Por su lado, el Comité de Cumplimiento tiene un doble mandato: (i) evaluar informes y cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las partes individualmente consideradas, y (ii) examinar asuntos generales de cumplimiento del convenio. La información sobre el incumplimiento puede ser presentada por el mismo Estado que presenta las dificultades, o por otro Estado que se ve afectado; asimismo, el comité puede examinar de oficio la implementación del convenio de acuerdo con los informes presentados por las partes. Al conocer casos de incumplimiento, el comité debe brindarle las herramientas de facilitación a la parte que presenta dificultades para cumplir con el convenio. Asimismo, debe redactar un informe sobre el caso y presentarlo a la Conferencia de las Partes (Secretariat of the Stockholm Convention, s. f.).

2.1.9. Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible

Siguiendo el precedente establecido por la declaración de Estocolmo y la de Río, y en reconocimiento de la evolución de los desafíos globales, durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Johannesburgo en 2002, ciento noventa y un países adoptaron la Declaración de Johannesburgo.

Con esta los países asumen una responsabilidad colectiva para hacer avanzar y reforzar la interdependencia y el mutuo apoyo entre los pilares del desarrollo sostenible —desarrollo económico, desarrollo social y protección

del medio ambiente— a nivel, local, nacional, regional y global (Declaración de Johannesburgo, art. 5).

Por su naturaleza, la Declaración de Johannesburgo no prevé mecanismos de cumplimiento vinculantes. Más bien, se centra en la promoción de la cooperación y el diálogo entre los países, así como en la implementación de políticas y programas que promuevan el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

2.1.10. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio fue adoptado en 2013 y entró en vigor en 2017. Su objetivo es «proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio» (art. 1). Lleva el nombre de la ciudad de Minamata en Japón, donde ocurrió un grave caso de envenenamiento por mercurio.

2.1.10.1. Mecanismos de cumplimiento

La estructura institucional concebida para evaluar el cumplimiento del convenio está conformada por la Conferencia de las Partes, la Secretaría y el Comité de Aplicación y Cumplimiento. Asimismo, el convenio establece un mecanismo de cumplimiento con funciones no contenciosas y cuasicontenciosas. En esa línea, los Estados miembro deben presentar a la Conferencia de las Partes, por medio de la Secretaría, informes periódicos sobre la implementación del convenio. Tras analizar los informes, la Conferencia de las Partes emitirá recomendaciones a los Estados parte. Por otro lado, el Convenio de Minamata dispone en el artículo 15 la creación de un Comité de Aplicación y Cumplimiento.

El Comité de Aplicación y Cumplimiento tiene como función principal examinar «las dificultades individuales y sistémicas relacionadas con la aplicación y el cumplimiento, y formular recomendaciones, según proceda, a la Conferencia de las Partes» (Convenio de Minamata sobre el Mercurio, art. 15.2). Así, cuando el comité identifique incumplimientos al convenio, debe brindar asistencia al Estado en cuestión para facilitar la implementación de las disposiciones. Únicamente la parte que presente dificultades en el

cumplimiento o la Conferencia de las Partes, puede solicitar al comité que examine un caso particular, no es posible que un Estado presente reclamos sobre el cumplimiento de otro Estado frente al comité.

Tabla 1

Instrumentos jurídicos del Sistema de las Naciones Unidas para proteger el medio ambiente sano y sus mecanismos convencionales de cumplimiento

Instrumento	Fecha de adopción	Fecha de ratificación	Materia	Mecanismo de cumplimiento
Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)	1972	No corresponde	Desarrollo sostenible	No corresponde
Convenio de Viena – Protocolo de Montreal	1985	7 de abril de 1989	Protección de la capa de ozono	Conferencia de las Partes y Comité de Aplicación
Convención de Basilea	1989	23 de noviembre de 1993	Control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos	Conferencia de las Partes y Comité de Promoción de Aplicación y Cumplimiento
Declaración de Río	1992	No corresponde	Desarrollo sostenible	No corresponde
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – Protocolo de Kioto (1997) – Acuerdo de París (2015)	1992	7 de junio 1993 – 12 de septiembre de 2002 – 25 de julio de 2016	Cambio climático y reducir la emisión de gases de efecto invernadero	Conferencia de las Partes, Órgano Subsidiario de Ejecución y Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto
Convenio sobre la Diversidad Biológica – Protocolo de Cartagena (2000) – Protocolo de Nagoya (2010)	1992	7 de junio 1993 – 14 de abril de 2004 – 8 de julio de 2014	Diversidad biológica	Conferencia de las Partes y Comités de Cumplimiento de los Protocolos de Cartagena y Nagoya

Convenio de Rotterdam	1998	14 de septiembre de 2005	Consentimiento previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional	Conferencia de las Partes y Comité de Cumplimiento
Convenio de Estocolmo	2001	14 de septiembre de 2005	Contaminantes orgánicos persistentes	Comité de Examen de Cumplimiento
Declaración de Johannesburgo	2002	No corresponde	Desarrollo sostenible	No corresponde
Convenio de Minamata	2013	21 de enero de 2016	Uso de mercurio	Conferencia de las Partes y Comité de Aplicación y Cumplimiento

Como se puede apreciar, los organismos de cumplimiento de los principales tratados que desarrollan el derecho al medio ambiente sano no cuentan con un mecanismo específico para recibir quejas o denuncias de incumplimiento de la sociedad civil y el público en general. No obstante, las Secretarías de los Convenios, en observancia de sus funciones, están en constante monitoreo del cumplimiento, por lo que es posible enviarles reportes sobre algún caso de incumplimiento a los correos electrónicos o las direcciones que figuran en sus páginas web, y de acuerdo con la pertinencia de la información remitida, estas pueden considerarla en sus reportes o remitirla a los Comités de Cumplimiento.

2.2. Otros mecanismos convencionales del Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado: los Órganos de Tratados de Derechos Humanos

Como queda establecido en el apartado previo, la protección del medio ambiente es un tema de gran relevancia en la agenda global actual, y en esa línea, dentro del complejo sistema de las Naciones Unidas, se han celebrado

diversos tratados y se han creado organismos para proteger el ambiente y fomentar el desarrollo sostenible. No obstante, estos mecanismos convencionales no son los únicos que existen dentro de la ONU para proteger el derecho humano al medio ambiente sano.

Hemos mencionado previamente que el año pasado la ONU declaró que el medio ambiente sano es un derecho humano. Aunque puede sonar a proclamación simbólica, en realidad es mucho más que eso, ya que esta supone cambios prácticos en el reconocimiento y la protección de este derecho.

Veamos: la definición de derechos humanos más difundida y aceptada establece que estos son «derechos inherentes a la persona humana por el solo hecho de serlo» (Camacho, 2016, p. 2). Por su naturaleza, los derechos humanos tienen las siguientes características: (i) son inalienables, es decir, no se pueden perder, ya que son inherentes a la existencia humana; (ii) son universales, esto significa que se aplican por igual a todas las personas; y (iii) son indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, es decir, disfrutar de un derecho depende de la posibilidad de tener otros y uno no es más importante que el resto (Consejo de Europa, 2015, p. 416).

En ese sentido, al reconocer que el medio ambiente sano es un derecho humano, la ONU también reconoce que cualquier vulneración a este afecta al resto de derechos humanos en su conjunto y, por ende, abre la posibilidad de que sea defendido en las instancias de los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de la ONU.

La primera vez que los derechos humanos fueron reconocidos por escrito fue en 1948 con la Declaración Universal de las Naciones Unidas (DUDH). Si bien es cierto, esta no tiene carácter jurídico vinculante, ello no desmerece el gran valor jurídico que continúa poseyendo. Así, «se ha convertido en el parámetro de legitimidad de la conducta de los Estados» (Casanovas y Rodrigo, 2019, p. 476). Además, la DUDH fue la base para la elaboración de dos tratados internacionales de derechos humanos que instauraron obligaciones vinculantes para los Estados: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos adoptados en la Resolución 2.200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. Estos pactos reconocen los derechos

previamente reconocidos por la DUDH, pero van más allá y establecen los mecanismos de control, garantía y protección de los derechos reconocidos.

Asimismo, con el paso del tiempo, la ONU ha ido adoptando nuevos tratados de derechos humanos y con ellos nuevos organismos para protegerlos. Actualmente existen diez órganos de supervisión de tratados de derechos humanos: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité de Derechos Humanos.

Si bien es cierto, todos los derechos humanos constituyen una unidad, y puesto que el medio ambiente sano es una condición necesaria para el adecuado desarrollo de la vida humana, la transgresión a este derecho suele tener como consecuencia el quebrantamiento de otros derechos. No obstante, para los fines del presente artículo se considera que los comités que se encuentran más relacionados con el derecho al medio ambiente sano son el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y el Comité de Derechos Humanos (CCPR). Sin embargo, esto no excluye que pueda darse una situación en que la vulneración al derecho al medio ambiente sano conlleve la vulneración a algún derecho protegido por otros comités, en cuyo caso sea más práctico recurrir a estos.

A diferencia de los mecanismos convencionales desarrollados en la sección anterior, estos comités sí reciben denuncias y quejas de particulares sobre la violación de los derechos humanos que protegen. Sin embargo, es importante remarcar que «los órganos de supervisión creados en virtud de tratado internacional de derechos humanos no son ni organizaciones internacionales en el sentido formal ni tribunales internacionales» (Ulfstein, 2013, p. 249).

2.2.1. El Comité de Derechos Humanos (CCPR)

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es un órgano compuesto por expertos independientes que supervisa la implementación

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) por parte de los Estados miembro. Si bien es cierto, como su nombre lo indica, su enfoque principal son los derechos civiles y políticos, no debemos olvidar que la vulneración del derecho al medio ambiente sano puede conllevar la vulneración a otros derechos como el derecho a la vida, protegido en el artículo 6 del PIDCP.

De acuerdo con el PIDCP, el CCPR tiene la función de revisar los informes periódicos de las partes y al respecto emitirá las observaciones y los comentarios que estime oportunos (art. 40). Asimismo, el CCPR puede recibir las comunicaciones de un Estado parte que alegue que otro Estado parte no cumple sus obligaciones (PIDCP, art. 4). Además, los Estados parte adoptaron el Protocolo Facultativo del PIDCP con el objetivo de establecer un procedimiento para que el CCPR pueda recibir y considerar denuncias de particulares que aleguen violaciones de sus derechos humanos. Este fue ratificado por Perú en 1980 y reconoce la competencia del comité para revisar las denuncias y las quejas de particulares en contra del Estado.

En ese sentido, como lo detalla el protocolo, para presentar una comunicación individual al CCPR, la persona interesada debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Agotar recursos internos: antes de recurrir al CCPR, es necesario agotar todos los recursos internos disponibles en el país donde se alega la violación (Protocolo Facultativo del PIDCP, art. 3, inc. 1).
- Cumplir con los criterios de admisibilidad previstos en el artículo 3, inciso 2, del protocolo: algunos de estos criterios incluyen que la comunicación sea presentada por una persona o grupo de personas que alegan ser víctimas de una violación de un derecho protegido por el PIDCP y que la violación sea atribuible al Estado parte del tratado.
- El CCPR no puede examinar denuncias que se están tramitando en paralelo en otro órgano internacional como puede ser la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las decisiones incluidas en informes del CCPR constituyen una interpretación fidedigna y de fuerza legal del PIDCP. Los informes contienen recomendaciones dirigidas al Estado parte que no son jurídicamente

vinculantes, pero tienen un peso moral y político significativo. Asimismo, el CCPR ha elaborado procedimientos para supervisar si los Estados aplican sus recomendaciones, llamados procedimientos de seguimiento.

2.2.2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho al medio ambiente sano al establecer que

entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para [...] el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente. (art. 12)

Por lo tanto, en principio el CESCR resultaría ser el comité más adecuado para tratar temas relacionados con la vulneración al medio ambiente sano. Sin embargo, el Estado peruano hasta la fecha no ha ratificado el Protocolo Opcional del PIDESC mediante el cual se establece el procedimiento para recibir quejas y denuncias de particulares sobre la vulneración a los derechos humanos reconocidos en este pacto.

Por ese motivo, lamentablemente, los ciudadanos peruanos no podemos presentar denuncias de incumplimiento en el marco del PIDESC. No obstante, el CESCR continúa ejerciendo los demás mecanismos de cumplimiento. Así, el cumplimiento por los Estados parte de las obligaciones que les impone el PIDESC es vigilada por el CESCR. A pesar de no recibir denuncias de particulares, el CESCR cumple su función basándose en distintas fuentes, como los informes presentados por los Estados parte e información suministrada por organismos especializados de la ONU, tales como la OIT, la UNESCO, la OMS, entre otros. Además, recibe información de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base que actúan en los Estados que han ratificado el pacto (ONU, 1996).

Tabla 2

Mecanismos convencionales de cumplimiento

Instrumento	Mecanismos cuasicontenciosos		Mecanismos no contenciosos		Consecuencia del incumplimiento		
	Denuncias de particulares	Denuncias estatales	Informe periódico	Investigaciones de oficio	Recomendaciones	Facilitación	Sanciones
Convenio de Viena y Protocolo de Montreal		X	X	X	X		
Convención de Basilea		X	X		X	X	
Convención Marco sobre Cambio Climático, Protocolo de Kioto y Acuerdo de París		X	X	X	X	X	X
Convenio sobre la Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena y Nagoya	X (solo para pueblos indígenas)	X	X	X	X	X	
Convenio de Rotterdam		X	X	X	X	X	
Convenio de Estocolmo			X	X	X	X	
Convenio de Minamata			X	X	X	X	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	X	X	X		X	X	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales			X		X	X	

2.3. Mecanismos extraconvencionales

Los mecanismos extraconvencionales son aquellos en los que las resoluciones del órgano de supervisión serán aplicables directamente a todos los Estados obteniendo su legitimidad de la Carta de las Naciones Unidas.

2.3.1. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU)

La Comisión de Derechos Humanos fue la primera institución facultada para supervisar la aplicación de las normas relativas a la garantía de los derechos humanos. A fin de realizar esta tarea, la comisión disponía de dos procedimientos: el Procedimiento 1503 y el Procedimiento 1235. El primero se encargaba de casos de discriminación racial o dominio colonial; mientras que el segundo era un procedimiento para recibir quejas de particulares sobre violaciones de derechos humanos.

En la Cumbre Mundial de 2005, mediante la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se optó por sustituir la Comisión de Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos. Las principales funciones de este son la promoción del respeto universal de los derechos humanos y tratar las situaciones de vulneraciones de derechos humanos. En la consecución de sus fines, el consejo cuenta con el apoyo técnico del Comité Asesor, cuya función «es la de proporcionar conocimientos especializados al Consejo de la forma que este lo solicite, centrándose principalmente en un asesoramiento basado en estudios e investigaciones» (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], s. f.-d).

Asimismo, mediante la Resolución 5/1, el Consejo de Derechos Humanos creó los siguientes mecanismos de protección y garantía: el Examen Periódico Universal; los procedimientos especiales y un procedimiento de denuncia de vulneraciones de derechos humanos continuadas en un territorio. Además, todos estos funcionan bajo la coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

2.3.1.1. Procedimiento de denuncias del Consejo de Derechos Humanos

El procedimiento de denuncias reemplaza el antiguo procedimiento 1503 y «aborda las comunicaciones presentadas por personas, grupos u organizaciones no gubernamentales que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos o que tengan conocimiento directo y fehaciente de tales violaciones» (OACNUDH, s. f.-e).

Con la Resolución 5/1 se crean dos grupos de trabajo encargados de evaluar la admisibilidad de las denuncias recibidas: el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones y el Grupo de Trabajo sobre las Situaciones. Así, el procedimiento de denuncias se conforma por cuatro etapas:

- En una primera etapa, el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones evalúa la denuncia para verificar que cumple con los criterios de admisibilidad. Solo después de esta verificación se le transmite al Estado interesado la denuncia para solicitar su opinión.
- En la segunda etapa, el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones evalúa el fondo de las denuncias para verificar si se cumple con el requisito de «persistentes violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de derechos humanos». En caso la denuncia cumpla con el requisito, se transmite el expediente con recomendaciones al Grupo de Trabajo sobre las Situaciones.
- En la tercera etapa, el Grupo de Trabajo sobre las situaciones evalúa la información y las recomendaciones recibidas, y de considerar que se trata de cuadros persistentes de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de derechos humanos, presenta un informe con recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos.
- Finalmente, en la cuarta etapa, el Consejo de Derechos Humanos evalúa los informes y puede tomar una de las siguientes decisiones:
 - Que se deje de examinar la situación cuando no se justifiquen acciones adicionales.
 - Mantener la situación en evaluación y solicitar al Estado implicado información adicional.
 - Mantener la situación en estudio y que se nombre a un experto independiente y altamente calificado para que realice un seguimiento a la situación e informe al consejo.

- Concluir la evaluación de la situación bajo el procedimiento de denuncia confidencial para proceder a su examen público.
- Que se recomiende al OACNUDH que preste colaboración o asesoramiento al Estado implicado para alinearlo con los estándares internacionales de derechos humanos (OACNUDH, s. f.-e).

2.3.1.2. Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos

Los procedimientos especiales son expertos que trabajan de manera independiente por mandato del Consejo de Derechos Humanos para informar y asesorar sobre una temática o un país en específico. Son independientes, no están remunerados y son elegidos por mandatos de tres años, que pueden extenderse por un período similar. Además, cuentan con el apoyo de la OACNUDH (s. f.-a). En esa línea, el consejo puede dar dos tipos de mandatos especiales:

- a) Por país: cubren la situación de derechos humanos en un país determinado. Actualmente existen catorce mandatos de este tipo (OACNUDH, s. f.-b). El último fue creado en 2022 para analizar la situación de los derechos humanos en Rusia.
- b) Por tema: cubren cierta temática de derechos humanos. A la fecha existen cuarenta y cinco mandatos de este tipo (OACNUDH, s. f.-c). De estos, el tema del medio ambiente y el de cambio climático son de especial importancia para los fines del presente artículo.

De acuerdo con el *Manual de operaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, sus principales funciones son:

- a) Evaluar la cuestión temática que se le asigne.
- b) Asesorar a los gobiernos y otros actores pertinentes sobre medidas que se deberían implementar.
- c) Alertar a los órganos de la ONU, en particular al Consejo de Derechos Humanos, y a la comunidad internacional en general sobre la necesidad de resolver situaciones específicas. Además, puede poner en marcha sistemas de alerta temprana para tomar medidas preventivas.

- d) Movilizar a la comunidad internacional, a las comunidades nacionales y al Consejo de Derechos Humanos para que aborden determinadas cuestiones de derechos humanos.
- e) Defender a las víctimas de violaciones mediante distintas medidas, por ejemplo, solicitando a los Estados que adopten medidas urgentes e instando a los gobiernos a que respondan a denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos.
- f) Asimismo, se encargan de hacer seguimiento a las recomendaciones que emite el Consejo de Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2008, pp. 6-7).

A los titulares de mandatos de procedimientos especiales se les denomina también relatores especiales. En cumplimiento de sus funciones, estos pueden recibir comunicaciones de los particulares o de cualquier entidad, que pueden incluir información sobre casos individuales de violaciones de derechos humanos o de situaciones generales relativas al derecho humano en cuestión.

Esta información es tenida en cuenta para los informes que los relatores especiales preparan para el Consejo de Derechos Humanos, que posteriormente puede decidir efectuar investigaciones más profundas, proporcionar un apoyo técnico al país en cuestión o incluir en el orden del día de sus reuniones el estudio de la situación del Estado.

Asimismo, los relatores especiales pueden entablar comunicación con los gobiernos de los Estados presuntamente infractores. «Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial pueden tratarse de solicitudes de información, cooperación (cartas de denuncia) y/o de adopción de medidas urgentes (llamamientos urgentes) con miras a aclarar las denuncias señaladas a su atención» (OACNUDH, s. f.-g).

En la materia que nos concierne hay dos relatores especiales relevantes:

2.3.1.2.1. Relator especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente

El relator especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente fue creado por el Consejo de Derechos Humanos en 2012

(Resolución 19/10), con el objetivo de abordar la intersección entre los derechos humanos y el medio ambiente. En esa línea, sus funciones principales son las siguientes:

- a) Examinar las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.
- b) Promover buenas prácticas en la implementación de derechos humanos en la formulación de políticas medioambientales.
- c) Identificar desafíos y obstáculos para el reconocimiento y la implementación global del derecho a un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible.
- d) Realizar visitas a países y responder a violaciones de los derechos humanos (OACNUDH, s .f.-g).

En el año 2018, el Consejo de Derechos Humanos (Resolución 37/8) designó a David R. Boyd como relator especial sobre derechos humanos y medio ambiente por tres años, y en marzo de 2021 (Resolución 46/7) extendió su mandato por el mismo período. En esa línea, los interesados en reportar alguna situación sobre la materia pueden ponerse en contacto con el relator especial por medio de la información de contacto que figura en la página web (OACNUDH, s .f.-g). Asimismo, existe una plataforma específica para comunicaciones que requieren una acción urgente (*e-mail*: urgent-action@ohchr.org).

2.3.1.2.2. Relator especial de las Naciones Unidas sobre cambio climático

El cambio climático provoca efectos adversos en materia económica, social, cultural y medioambiental. Asimismo, tiene implicaciones negativas, tanto directas como indirectas, para la promoción y la protección efectiva de los derechos humanos y la consecución de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OACNUDH, s. f.-f). En esa línea, el mandato del relator especial sobre cambio climático es promover y proteger los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Con esa finalidad, tiene principalmente las siguientes funciones:

- a) Estudiar e identificar cómo los efectos del cambio climático afectan el disfrute de los derechos humanos, y emitir recomendaciones de cómo abordar y prevenir estos efectos adversos.
- b) Identificar las dificultades que presentan los Estados al promover y proteger los derechos humanos en el contexto del cambio climático.
- c) Sintetizar el conocimiento, incluidos los conocimientos de los pueblos indígenas, e identificar buenas prácticas, estrategias y políticas que aborden la integración de los derechos humanos en las políticas de cambio climático; entre otras (OACNUDH, s. f.-f).

En el año 2021, el Consejo de Derechos Humanos (Resolución 48/14) creó el mandato de la protección de derechos humanos en el contexto de cambio climático y nombró a Ian Fry como relator especial por tres años renovables. Así, quienes estén interesados en remitir información sobre algún caso de derechos humanos y cambio climático, pueden ponerse en contacto con él por medio de la información de contacto que figura en la página web.

2.3.1.3. Mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos

El EPU es un mecanismo a través del cual los Estados miembros de la ONU son sometidos a un examen de su historial de derechos humanos cada cuatro años. El proceso del examen consiste en que otros Estados examinan las prácticas de derechos humanos de un Estado basándose en tres fuentes de información: (i) aquella aportada por el Estado en el informe nacional; (ii) una recopilación de «la información contenida en los informes de los órganos de tratados, los procedimientos especiales, incluidas las observaciones y comentarios del Estado examinado, y otros documentos oficiales pertinentes de las Naciones Unidas» (Resolución A/HRC/RES/5/1, 2006); e (iii) información aportada por otras partes interesadas y recopilada por la OACNUDH.

Con respecto a este tercer punto, la presentación de información por parte de la sociedad civil debe hacerse a la siguiente dirección de correo electrónico: uprsubmissions@ohchr.org u ohchr-mechanismsngo@un.org (para las ONG).

2.3.2. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) tiene la responsabilidad principal de liderar el programa global de derechos humanos de la ONU y de promover y proteger todos los derechos humanos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y demás tratados internacionales de derechos humanos de esta entidad.

El alto comisionado para los derechos humanos ocupa la posición más alta en el ámbito de los derechos humanos. Esta figura dirige la OACNUDH y lidera los esfuerzos de la ONU en materia de derechos humanos. El actual alto comisionado es Volker Türk, quien fue nombrado en octubre del año pasado (OACNUDH, s. f.-a).

La OACNUDH ofrece apoyo administrativo a los nueve órganos principales de derechos humanos vinculados a tratados, así como al Consejo de Derechos Humanos. En cumplimiento de este papel, recibe comunicaciones, las traslada al Estado correspondiente y facilita el diálogo para garantizar el respeto de los derechos humanos.

Tanto las oficinas nacionales como las regionales trabajan en la promoción y la protección de los derechos humanos y colaboran activamente con la sociedad civil. La información que reciben es utilizada para informes que elabora la OACNUDH, en particular como parte del Examen Periódico Universal (EPU). Así, es beneficioso establecer un vínculo con la Oficina Regional de la OACNUDH y mantenerla al tanto de la situación y los casos individuales.

El correo electrónico de contacto del ACNUDH con presencia en Perú es: ohchr-peru@un.org.

3. CONCLUSIONES

La defensa del derecho al medio ambiente sano, ahora ya reconocido como humano y fundamental, es una tarea de todas las personas, los Estados y la comunidad internacional en general. Con ese fin se han creado distintos organismos y procedimientos internos, no obstante, por diferentes motivos,

estos pueden resultar inadecuados o insuficientes. En este escenario, resulta importante conocer los mecanismos internacionales que existen para salvaguardar el medio ambiente.

En el contexto del complejo Sistema de las Naciones Unidas existen mecanismos de cumplimiento y supervisión convencionales y extraconvencionales. La evaluación sobre qué mecanismo resulta más adecuado o conveniente dependerá del caso específico, ya que cada uno tiene competencias, funciones y facultades diferentes, estas pueden ser no contenciosas, cuasiconcontenciosas o contenciosas.

Sin embargo, salvo las sentencias de la CIJ, las resoluciones que emiten los órganos de control «no son jurídicamente vinculantes» (ACNUDH, 2006, p. 7) para los Estados. Estas solo «producen cierta presión moral y política sobre los gobiernos» (Villán, 1994, p. 7). Esta falta de obligatoriedad de las resoluciones se justifica en el objetivo que persiguen, pues su propósito es colaborar con las autoridades estatales en la identificación de obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones de garantía de los derechos humanos y facilitar vías para superarlos.

A pesar de su falta de vinculatoriedad, «los procedimientos de queja a disposición de los particulares y los Estados a menudo ayudan a las víctimas» (ACNUDH, 2006, p. 7). De este modo, la no obligatoriedad en un sentido jurídico no significa que estas carezcan de utilidad. La relevancia de estas resoluciones radica principalmente en su valor interpretativo. Al respecto, la Comisión de Derecho Internacional ha realizado un análisis del valor interpretativo de los pronunciamientos de estos organismos y la conclusión alcanzada es que el peso reside en que estos se consideran medios auténticos de interpretación (Comisión de Derecho Internacional, 2016, conclusión 13).

En la misma línea, en opinión de la doctrina, los pronunciamientos de los comités reflejan un consenso sobre cómo deben interpretarse las disposiciones de un tratado con respecto a la situación particular de un país (Mechlem, 2009, p. 923).

Entonces, dado que los convenios en materia de medio ambiente y los tratados de derechos humanos ratificados por Perú forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, su observancia es obligatoria. Es por ello que a pesar

de que la ejecución de las recomendaciones contenidas en las resoluciones de los organismos de cumplimiento de estos instrumentos jurídicos no son jurídicamente vinculantes, tienen un gran valor, pues dictan un sentido interpretativo que sí es vinculante.

Por todo lo mencionado, resulta sumamente importante conocer cuáles son estos mecanismos de cumplimiento y supervisión, ya que pueden ser una herramienta importante para defender el derecho al medio ambiente sano y equilibrado.

REFERENCIAS

- Aguado, A. (2017, 1 de junio). El principio de integración en el derecho internacional: de la Declaración de Estocolmo la Agenda 2030. *La Toga*. https://www.revistalatoga.es/principio-integracion-derecho-internacional-la-declaracion-estocolmo-la-agenda-2030/#_ftnref8
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2006). *Documento de Exposición de Conceptos sobre la Propuesta de la Alta Comisionada relativa a un Órgano Permanente Unificado creado en virtud de Tratados*. HRI/MC/2006/2.
- Berraondo, M. (2005). *Los derechos humanos en la globalización: mecanismos de garantía y protección*. Alberdania.
- Calle, I. y Pulgar-Vidal, M. (2010). *Manual de legislación ambiental*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. https://spda.org.pe/?wpfb_dl=44
- Camacho, D. (2016). El concepto de derechos humanos. El dilema del carácter de los derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, (152). <https://www.redalyc.org/pdf/153/15348419001.pdf>
- Campins, M. (2007). El mecanismo de cumplimiento del Protocolo de Kioto: un nuevo paso en aras al control de cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (14), 1-6. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2559796.pdf>

- Casanovas, O. y Rodrigo, A. J. (2019). *Compendio de derecho internacional público* (8.ª ed.). Tecnos.
- Comisión de Derecho Internacional (2016). Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados. En *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2016* (vol. II, parte 2, pp. 91-161). <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210050845c008/read>
- Consejo de Derechos Humanos (2008). *Manual de Procedimientos Especiales de la ONU*. <https://www.derechoshumanos.net/ONU/Manual-2008-08-Procedimientos-Especiales.pdf>
- Consejo de Europa (2015). *Compass. Manual de educación en los derechos humanos con jóvenes*. <https://rm.coe.int/compass-spanish-2015/168077bbdf>
- Guimaraes, R. (1992). El discreto encanto de la cumbre de la tierra. Evaluación impresionista de Río 92. *Nueva Sociedad*, (122), 86-103. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2176_1.pdf
- Jackson, P. (s. f.). *De Estocolmo a Kyoto: breve historia del cambio climático*. Crónica ONU. <https://www.un.org/es/chronicle/article/de-estocolmo-kyotobreve-historia-del-cambio-climatico>
- Mechlem, K. (2009). Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42(3), 905-947. <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=vjtl>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-a). *Alto Comisionado*. <https://www.ohchr.org/es/about-us/high-commissioner>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-b). *Mandatos por país*. <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=es>

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-c). *Mandatos temáticos*. <https://spin.tnet.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-d). *Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos*. <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-e). *Consejo de Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/complaint-procedure/hrc-complaint-procedure-index>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-f). *Special Rapporteur on climate change*. <https://www.ohchr.org/en/specialprocedures/sr-climate-change>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s. f.-g). *Special Rapporteur on human rights and the environment*. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1996). *Folleto informativo n.º 16 (Rev. 1). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1sp.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1999). *Decisión adoptada por la tercera Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio*. <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec9-ICC-TermsReference.ES.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2008). *Manual de operaciones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*. https://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/manual_spanish_23jan.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019, julio). *El sistema de las Naciones Unidas*. https://www.un.org/es/pdf/un_system_chart.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2006). *Manual del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono* (7.ª ed.). https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-09/VC_Handbook_2006_Spanish.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2020). *Guía de implementación del procedimiento de cumplimiento del Convenio de Basilea, el Convenio de Rotterdam y el Convenio de Estocolmo*.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2022, 28 de julio). *Decisión histórica: la ONU declara que el medio ambiente saludable es un derecho humano*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/decision-historica-la-onu-declara-que-el-medio-ambiente-saludable>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (s. f.-a). *About the United Nations Environment Programme*. <https://www.unep.org/es/node/34322>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (s. f.-b). *Formulario de inquietudes sobre proyectos del PNUMA*. <https://www.unep.org/es/about-un-environment/why-does-un-environment-matter/un-environment-project-concern>

Secretariat of the Stockholm Convention (s. f.). *Compliance Committee: Overview*. <https://chm.pops.int/TheConvention/ComplianceCommittee/Overview/tabid/61/Default.aspx>

Ulfstein, G. (2013). Law-Making by Human Rights Treaty Bodies. En R. Liivoja y J. Petman, *International Law-making. Essays in honour of Jan Klabbers* (pp. 249-259). Routledge. <https://core.ac.uk/download/pdf/30815084.pdf>

- U. S. Department of State (s. f.). *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*. <https://www.state.gov/key-topics-office-of-environmental-quality-and-transboundary-issues/rotterdam-convention-on-the-prior-informed-consent-procedure-for-certain-hazardous-chemicals-and-pesticides-in-international-trade/>
- Villán, C. (1994). La protección internacional de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. *Jueces para la Democracia*, (24), 71-88. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2552698.pdf>
- Volta (2019, 8 de mayo). *4 impactos ambientales de un mal manejo de residuos*. <https://www.voltachile.cl/4-impactos-ambientales-de-un-mal-manejo-de-residuos/#:~:text=El%20incorrecto%20manejo%20de%20los,del%20agua%2C%20suelo%20y%20aire>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Acuerdo de París (12 de diciembre de 2015). https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Reglamento para las reuniones del Comité de Cumplimiento establecido en el marco del Protocolo de Nagoya, anexo de la decisión NP-1/ (16 de diciembre de 2016). <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-02/np-mop-02-dec-03-es.pdf>
- Conferencia de las Partes en la Convención de Estocolmo. Decisión SC-11/19 (13 de enero de 2023).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (14 de junio de 1992). <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/411/download>
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (22 de marzo de 1989). <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/158/download>

- Convenio de Estocolmo para la Eliminación de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (22 de mayo de 2001). <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/151/download>
- Convenio de Minamata sobre el Mercurio (10 de octubre de 2013). <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf>
- Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (10 de septiembre de 1998). <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/152/download>
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (22 de marzo de 1985). <https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-08/VC-Text%202016-Spanish.pdf>
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (5 de junio de 1992). <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (4 de septiembre de 2002). https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (14 de junio de 1992). <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Declaración sobre el Medio Humano (15 de diciembre 1972). https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD_SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, A/76/L.75 (2022). https://digitallibrary.un.org/record/3982508/files/A_76_L.75-ES.pdf
- Expediente n.º 0964-2002-AA/TC (2003). Tribunal Constitucional (17 de marzo de 2003). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00964-2002-AA.html>

- Expediente n.º 0048-2004-PI/TC (2005). Tribunal Constitucional (1 de abril de 2005). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Expediente n.º 03448-2005-PA/TC (2005). Tribunal Constitucional (1 de julio de 2005). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03448-2005-AA.pdf>
- Expediente n.º 03343-2007-PA/TC (2009). Tribunal Constitucional (19 de febrero de 2009). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, A/71/10 (2016). https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_71_10.pdf
- Informe sobre la aplicación de las recomendaciones de la quinta reunión de los comités y de la 18.ª reunión de los presidentes, HRI/MC/2007/6 (2007). https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/hri_mc_2007_7_sp.pdf
- Ley n.º 28611. Ley General del Ambiente. *Diario Oficial El Peruano* (15 de octubre de 2005).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966). https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966). https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf
- Protocolo de Cartagena (29 de enero de 2000). <https://bch.cbd.int/protocol/outreach/new%20protocol%20text%202021/cbd%20cartagenaprotocol%202020%20es-f%20web.pdf>
- Protocolo de Kioto (11 de diciembre de 1997). <https://observatoriop10.cepal.org/es/media/409/download>
- Protocolo de Montreal (16 de septiembre de 1987). <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>
- Protocolo de Nagoya (29 de octubre de 2010). <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (10 de diciembre de 2008). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>

Resolución A/RES/60/251 (3 de abril de 2006). https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251._sp.pdf

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

La autora declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Recojo, análisis e interpretación de datos, concepción, diseño y redacción del trabajo.

Agradecimientos

La autora agradece los alcances brindados por Silvana Baldovino. También es oportuno señalar un agradecimiento a Valeska Ruiz por sus observaciones y revisiones para la confección del presente trabajo.

Biografía de la autora

Bachiller en Derecho por la Universidad de Lima. Asociada a ADV Editores (Advocatus) y miembro de los círculos de ciencias políticas y derecho constitucional de su casa de estudios. Coordinadora de Asuntos Legales de la Organización Democrática Mundial (ODM) sede Lima Metropolitana. Asimismo, es parte del equipo del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Correspondencia

mpazneyraz@gmail.com

JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4

La edición de este cuarto número de la revista estuvo a cargo del Centro de Investigaciones Judiciales; la diagramación la realizó Miguel Condori Mamani; la asistencia editorial, Marcos Morán Valdez con el apoyo de Leslie Dueñas Acuña; la corrección de textos, Yuliana Padilla Elías; y la gestión electrónica, Joel Jonathan Alhuay Quispe y Erik Almonte Ruiz.

Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente n.º 4

se terminó de producir digitalmente en diciembre de 2023 en la Unidad de Investigación y Fondo Editorial del Poder Judicial.

PRESENTACIÓN

IRIS ESTELA PACHECO HUANCAS

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

- **ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA**
El delito de tala ilegal en la región de Madre de Dios: marco jurídico y experiencias en la selva peruana
- **DANIEL GRACIA PÉREZ**
Movilidad medioambiental en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- **LESLIE E. TERRONES CERNAQUÉ**
La búsqueda de justicia ambiental en América Latina y su relación con el Acuerdo de Escazú
- **LUZ AMPARO GABRIEL DÍAZ**
Un marco legal sólido y estable para la protección de las personas defensoras ambientales
- **MARÍA PAZ NEYRA ZENTENO**
Mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas para la protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado

