

XIV. Japón: una legislación ambiental pionera encaminándose hacia el objetivo de emisiones cero

PAULA CISNEROS CRISTÓBAL

Profesora Ayudante Doctor en el Centro Universitario de la Defensa
(Academia General Militar de Zaragoza)

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Los grandes procesos sobre contaminación de Japón y el origen de la legislación ambiental japonesa.*–3. *Una visión general de la política ambiental en el país del sol naciente en 2023.* 3.1 Los esfuerzos de Japón para alcanzar un sistema socioeconómico sostenible y lograr emisiones cero en 2050. 3.2 El desarrollo de comunidades y estilos de vida sostenibles. 3.3 Las tareas de reconstrucción tras el gran terremoto del este de Japón y el accidente nuclear de Fukushima.–4. *Algunas cuestiones de interés sobre la actuación de Japón en el ámbito internacional vinculadas al medio ambiente: el controvertido asunto de la caza de ballenas y el vertido de aguas tratadas de Fukushima.* 4.1 La caza de ballenas en Japón. 4.2 El vertido de aguas tratadas tras el desastre de Fukushima. *Bibliografía.*

RESUMEN

En este trabajo se analizan los orígenes del Derecho ambiental en Japón, como Estado pionero en la materia, haciendo a su vez un recorrido por algunos de los hitos más importantes en su normativa medioambiental. Tras este marco jurídico se abordan las principales novedades en la política ambiental japonesa, basadas en su Libro Blanco de 2023, entre las que podemos encontrar propuestas y algunas modificaciones legislativas encaminadas a cumplir el objetivo de alcanzar emisiones de gases de efecto invernadero netas cero para el año 2050. Finalmente se abordan dos controvertidas cuestiones a nivel ambiental internacional vinculadas a Japón: la caza de ballenas y el vertido de las aguas tratadas de Fukushima.

ABSTRACT

This paper analyses the origins of environmental law in Japan, as a pioneering country in the field, and takes a look at some of the most important milestones in its environmental legislation. This legal framework is followed by a review of the main developments in Japanese environmental policy, based on its 2023 White Paper, among which we can find proposals and some legislative amendments aimed at meeting the goal of achieving net zero greenhouse gas emissions by 2050. Finally, two controversial international environmental issues linked to Japan are addressed: whaling and the discharge of treated water from Fukushima.

PALABRAS CLAVE

Derecho ambiental. Japón. Contaminación. Política Ambiental. Caza de ballenas. Vertido de aguas.

KEY WORDS

Environmental Law. Japan. Pollution. Whaling. Water discharge.

1. VALORACIÓN GENERAL

Para entender el presente es imprescindible echar la vista atrás y observar el camino recorrido. En el caso de Japón y su legislación ambiental resulta necesario conocer cómo nació su normativa ambiental, fruto de las consecuencias que la contaminación tuvo en la salud de parte de su población, produciendo severas enfermedades, a ello se dedica el primero de los epígrafes de este trabajo. Cabe señalar, en este sentido, que Japón fue el primer Estado en castigar penalmente las acciones contra el medio ambiente, precisamente con el ánimo de proteger la salud y la vida humanas.

Con una normativa más que consolidada Japón tiene, hoy en día, la vista puesta en ambiciosos objetivos ambientales en los que basa su actual política medioambiental. El más relevante, sin duda, es el objetivo marcado para 2050: conseguir ser un Estado con una cantidad neta cero de gases de efecto invernadero. Veinte años antes, en 2030, se ha propuesto una reducción en las emisiones del 46% respecto de los niveles de 2013. Igualmente, lograr un sistema socioeconómico sostenible y finalizar con las tareas de reconstrucción y descontaminación en Fukushima se encuentran entre sus principales propósitos en lo relativo a medio ambiente.

Para ello el Estado nipón está llevando a cabo novedosas iniciativas, que pueden extraerse del denominado Libro Blanco del Ministerio de Ambiente japonés correspondiente al año 2023, como la selección de «Áreas Líderes de Descarbonización» (zonas que se han comprometido a liderar el compromiso de conseguir cero emisiones y que pretenden ser un ejemplo para el resto del país); la enmienda parcial de la Ley de Promoción de Contramedidas contra el Calentamiento Global, y la creación de la *Japan Green Investment Corp. for Carbon Neutrality* (JICN) para apoyar económicamente a empresas y entidades comprometidas con proyectos de descarbonización, multiplicando así la denominada «financiación mixta»; ayudas a *startups* medioambientales que fomenten la innovación verde; la aplicación activa por parte de Japón del «Mecanismo Conjunto de

Acreditación» (*Joint Crediting Mechanism - JCM*); avances en la aplicación de la política japonesa «3Rs + Renewable» para la promoción de la transición hacia la economía circular a través de la práctica del reciclaje, la reducción y la reutilización, así como el fomento de la sustitución por recursos renovables (basada en la Ley 110/2000) y que también se ha implantado a través de la Ley 60/2021, de Promoción de la Circulación de Recursos para Plásticos, que entró en vigor en abril de 2022; la revisión, en junio de 2023, de la Política Básica de gestión de residuos para reflejar el objetivo de emisiones netas de gases de efecto invernadero cero para 2050 así como la aprobación del «Plan de Mejora de las Instalaciones de Gestión de Residuos» para los años 2023-2027 de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Gestión de Residuos y Limpieza Pública; la aprobación de la «Estrategia Nacional de Biodiversidad» y el «Plan de Acción de Japón 2023-2030» en marzo de 2023; el lanzamiento del «Movimiento Nacional para Estilos de Vida Nuevos y Prósperos hacia la Descarbonización» y la Asociación Público-Privada Consejo para el Nuevo Movimiento Nacional para la promoción de modelos de vida sostenibles; un Proyecto de Ley aprobado en febrero de 2023 para Modificar Parcialmente la Ley de Adaptación al Cambio Climático y la Ley de la Agencia de Restauración y Conservación del Medio Ambiente con el objetivo de prevenir enfermedades causadas por el aumento de las temperaturas u otro Proyecto de Ley para modificar parcialmente la Ley de Medidas Especiales para la Reconstrucción y Revitalización de Fukushima. Estos son sólo algunos ejemplos de acciones llevadas a cabo recientemente por el Ministerio japonés para la consecución de sus objetivos. Dichas iniciativas se desarrollan con mayor profundidad en el segundo epígrafe de esta publicación y sin duda muestran una preocupación y un esfuerzo real del Ejecutivo nipón por hacer lograr ese objetivo de emisiones cero, tratando de no quedarse en un mero buen propósito.

En estas propuestas se observa cómo se está tratando de involucrar a los ciudadanos y a las empresas en los objetivos ambientales estatales de forma que la transición hacia ese sistema socioeconómico sostenible se vaya dando de forma natural a través de cambios en estos agentes con la ayuda (especialmente financiera) del Gobierno japonés. Igualmente, en materia normativa, observamos que, por el momento, los cambios no son drásticos, no se llevan a cabo grandes reformas, sino más bien pequeñas modificaciones encaminadas a adaptar la legislación existente a ese objetivo de descarbonización. Habrá que observar de cerca la evolución de las emisiones japonesas, pero, más aún, habrá que ver si este objetivo es suficiente para hacer frente a todas las cuestiones y retos medioambientales del país.

En el ámbito internacional Japón juega un papel activo en la protección del medio ambiente, especialmente en el ámbito del cambio climático. Igualmente, es un país respetuoso con el Derecho internacional y claro defensor de la resolución pacífica de las controversias, así como del uso de tribunales internacionales para solventarlas. No obstante, debemos hacer una excepción a este respecto y es la exclusión realizada por el Estado japonés a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia en cualquier conflicto relacionado con los recursos vivos de los océanos y que tuvo su origen en el contencioso «Caza de Ballenas en el Antártico» (*Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–*), en el cual Japón actuó como demandado (el único caso en el que Japón ha sido demandado ante la Corte) y cuya sentencia, de 31 de marzo de 2014, no le fue favorable. La caza de ballenas es una de las cuestiones más controvertidas en lo internacional para Japón, como se aborda en el último epígrafe de este trabajo, evidenciado igualmente en la decisión de abandonar la Comisión Ballenera Internacional (CBI), con el fin de reanudar la caza comercial de la ballena en sus aguas territoriales y en su Zona Económica Exclusiva en 2018 (aunque se hizo efectiva en 2019).

Otra cuestión que ha preocupado a la comunidad internacional vinculada a Japón y el medio ambiente (y que también es tratada en el último epígrafe) es el vertido al Océano Pacífico de aguas residuales contaminadas con elementos radioactivos de Fukushima tras su tratamiento. El vertido comenzó en agosto de 2023 tras haber solicitado el Gobierno de Japón asistencia a la Organización Internacional de la Energía Atómica, la cual llevó a cabo un examen concluyendo que la descarga al mar del agua tratada cumplía con las normas de seguridad internacionales, entendiendo que el impacto radiológico para las personas y el medio ambiente es insignificante. Además, se determinó que la Organización seguiría examinando y evaluando el cumplimiento con las normas de seguridad internacionales durante todo el vertido (30 años). El vertido ha generado numerosas reacciones negativas entre la población japonesa, la propia industria pesquera, las organizaciones ambientales, científicos y otros Estados (especialmente reseñable es el caso de China que ha prohibido las importaciones de productos pesqueros japoneses). A pesar de dichas reacciones, no parece que el Gobierno japonés contemple ninguna alternativa para deshacerse de dichas aguas y centra sus esfuerzos en mostrar que los vertidos son seguros y que el Ministerio de Medio Ambiente mantiene una estricta vigilancia de las aguas.

2. **LOS GRANDES PROCESOS SOBRE CONTAMINACIÓN DE JAPÓN Y EL ORIGEN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL JAPONESA**

En el mes de noviembre del año 1970 se celebró en la Dieta (Parlamento) de Japón la 64.^a Asamblea Extraordinaria (sesiones parlamentarias de carácter extraordinario), a la cual se denominaría con posterioridad «Asamblea sobre Contaminación». El motivo de esta denominación resulta evidente: el objetivo de dichas sesiones era la búsqueda de soluciones a los enormes problemas de contaminación que por aquel entonces tenía el Estado nipón y, como resultado, tras la celebración de la mencionada Asamblea, se crearon y reformaron 14 leyes. Precisamente en esos problemas de contaminación deben buscarse los orígenes del actual Derecho medioambiental japonés. Pero, esencialmente, en el efecto que dicha contaminación tuvo sobre la vida humana.

Previamente a la celebración de la «Asamblea sobre contaminación» no puede afirmarse que no existiesen leyes sobre medio ambiente, pero sí debe decirse que se alcanzó un hito legislativo en el panorama medioambiental no sólo japonés, sino mundial. Las primeras normas medioambientales japonesas fueron reglamentos, es decir, normas de rango inferior, habitualmente a nivel local (aunque también había normas aisladas que excedían lo particular, sobre calidad de aguas de uso público o evacuación de aguas industriales) y creadas *ad hoc* para tratar de poner solución a casos concretos de contaminación. No fue hasta el año 1967 cuando se promulgó la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación, que regulaba una serie de principios para controlar la contaminación y promover esfuerzos integrados por parte de todas las administraciones con el objetivo de limpiar el entorno. Igualmente, en ella se establece la responsabilidad en el control de la contaminación no sólo de las empresas sino también del Gobierno central y de las administraciones locales. Se implantaron criterios de calidad medioambiental y se elaboraron programas para el control de la contaminación. También debe reseñarse, como normativa relevante previa a la Asamblea, la Ley de Control de la Contaminación Atmosférica, de 1968.

A pesar de estos avances no es hasta 1970, como resultado de la Asamblea extraordinaria, cuando se produce un antes y un después en la protección jurídica del medio ambiente a nivel estatal y mundial, pues se trata de una legislación enormemente novedosa en la materia, todo ello fruto de la acuciante necesidad de dar respuesta a las demandas sociales originadas por los juicios sobre contami-

nación que estaban teniendo lugar en el país y que precisaban de una solución global y efectiva.

Para conocer el contexto de dichos juicios debe pensarse en el Japón de las décadas de los 60 y los 70, tras la Segunda Guerra Mundial, momento en el que el país asiático observó un enorme y vertiginoso crecimiento industrial. La rápida industrialización sumada a la escasa normativa y control por parte del Gobierno japonés comenzaron a producir consecuencias sin precedentes no sólo en el propio medio natural, sino también en la vida humana. La evidencia más notable de los efectos adversos de la contaminación para las personas fue la aparición de diversas enfermedades originadas por el vertido de las fábricas. Dichos vertidos provocaban la contaminación de agua y aire generando dolencias de distinta índole en la población. Efectivamente, tal y como se ha señalado anteriormente, la judicialización de esta problemática derivó en una pionera y novedosa legislación, así como en otras medidas de protección medioambiental que redujeron la contaminación el país, si bien no acabó con ella (debe señalarse que Japón está entre los 10 países más contaminantes en lo que respecta a emisiones de dióxido de carbono), por lo que aún quedan problemas por afrontar en esta cuestión.

La contaminación del entorno, como se ha señalado anteriormente, comenzó a afectar de una forma severa a la salud de la población japonesa de determinadas zonas. Numerosos afectados acudieron a la justicia, iniciando procedimientos civiles en busca de una indemnización por parte de las empresas contaminantes. Así se iniciaron los famosos procesos judiciales sobre contaminación de Japón, en relación con las patologías de *Minamata* o *Minamata I*, *Minamata de Niigata* o *Minamata II*, *Itai-itai* y *Asma de Yokkaichi*¹.

Los procedimientos comenzaron concretamente con las enfermedades de *Minamata II* y *Minamata I*, en el año 1967 y 1969, respectivamente, con demandas civiles interpuestas contra las empresas contaminantes por parte de los ciudadanos afectados por dichas dolencias, reclamando una indemnización por daños y perjuicios por culpa extracontractual. En el caso de estas enfermedades el origen fue el vertido de metil-mercurio y mercurio orgánico por parte de una empresa de fertilizantes y una empresa de componentes eléctricos en las prefecturas (jurisdicciones territoriales en las que se divide el territorio japonés) de Kumamoto y Niigata. El mercurio se absorbía por parte de los peces de la zona que, posterior-

¹ Un estudio pormenorizado de estas dolencias, así como de los procesos puede verse en: BARBERÁN PELEGRÍN, FRANCISCO. Orígenes del Derecho Japonés Medioambiental en TIRADO ROBLES, CARMEN. *Japón y Occidente: Estudios comparados*, Prensas de la Universidad de Zaragoza: Colección Federico Torralba de Estudios de Asia Oriental, 2014, pp. 89-98.

mente, eran consumidos por los ciudadanos. Ello comenzó a generar graves consecuencias en la salud de los habitantes de dichas prefecturas (temblores nerviosos, pérdida de visión, afasia e, incluso, la muerte, entre otros). Ambas enfermedades fueron reconocidas oficialmente y declaradas como producidas por la contaminación en 1959 (*Minamata*) y 1968 (*Minamata de Niigata*). En el último año reseñado también se estableció, por parte del Gobierno de Japón, un programa para localizar y reconocer a las víctimas de dichas enfermedades con el objetivo de ofrecer ayuda médica y económica. A pesar de ello, miles de solicitudes se desestimaron y muchos de los afectados iniciaron procedimientos judiciales.

Es importante señalar que dichos procedimientos se dirigían no sólo contra la empresa contaminante sino también contra el Gobierno japonés y el Gobierno de la prefectura, tratando de ampliar la responsabilidad por los daños causados, pues se consideraba que las propias administraciones niponas habían sido negligentes respecto a sus deberes de prevención y protección de la ciudadanía, así como de vigilancia de las propias industrias contaminantes.

La Sentencia del Tribunal Regional de Primera Instancia de Niigata de 29 de septiembre de 1971 fue la primera de las sentencias favorables para las víctimas de estas dolencias en la vía civil, solicitando indemnización por daños y perjuicios derivados de acto ilícito. Esta decisión judicial resulta de tremenda importancia en Japón, al ser pionera en determinar la responsabilidad civil por culpa extracontractual de una empresa por los daños sanitarios originados por sus vertidos contaminantes. Las siguientes sentencias fueron heterogéneas: algunas de ellas entendían que todos los demandados eran responsables mientras que otras consideraban exclusivamente responsables a las empresas, excluyendo a las administraciones japonesas de cualquier responsabilidad.

Por su parte, la enfermedad de *Itai-itai* se detectó en la prefectura de Toyama, donde en los años 40 y hasta mediados de los 60 se detectaron casos de extrema fragilidad ósea causada por agua contaminada por cadmio (el cual provocaba una importante pérdida de calcio) usada para regadío. Dicha dolencia llegó a causar más de 100 muertes.

El *Asma de Yokkaichi* se detectó en los 60 en la prefectura de Mie y su sintomatología era similar a la de un ataque de asma, causando dificultad respiratoria severa. El origen de la patología era la contaminación atmosférica por óxido de azufre generada por varias empresas. En este caso los procedimientos también se iniciaron en su mayoría en el año 1967 y la Sentencia de la Delegación de Yokkaichi del Tribunal Regional de Primera Instancia de Tsu, de 2

de julio de 1972, fue la primera en condenar al pago de indemnizaciones a los enfermos, tras establecer la responsabilidad civil derivada de acto ilícito de las empresas demandadas.

El número de procedimientos judiciales abiertos por afectados fue creciendo en Japón. Éstos, además, tuvieron que asumir la carga de la prueba como demandantes, debían acreditar que sus enfermedades eran derivadas de la contaminación provocada por las empresas demandadas, lo que, en muchos casos, era enormemente complejo². Estas dificultades trataron de paliarse por parte de las administraciones con los programas de localización y reconocimiento de afectados, los cuales, además de acreditar su condición, les ofrecían ayuda médica y económica, como se ha señalado con anterioridad. Con ellos miles de enfermos, incluso fallecidos, fueron reconocidos de forma oficial y obtuvieron indemnizaciones por parte de las empresas causantes de la contaminación. No obstante, a pesar de estos programas, muchos procesos continuaron abiertos puesto que a algunos de los afectados no se les reconoció oficialmente como tales por no englobarse sus síntomas en los rígidos estándares que el Gobierno japonés había fijado.

En el año 1995 se alcanzó un acuerdo general con el que la mayor parte de los procedimientos fueron desistidos. En él las empresas contaminantes se comprometieron a abonar una cantidad fija por afectado (más de 12000 personas aceptaron dicho acuerdo transaccional), mientras que las administraciones (Gobierno central y Gobierno de la prefectura) correrían con los gastos médicos. Algunos damnificados no aceptaron dicho acuerdo y en el 2004 una sentencia del Tribunal Supremo japonés estimó todas sus pretensiones, de modo que éste determinó que las administraciones públicas habían incurrido en dejación de sus deberes (prevención de la contaminación y protección de la salud pública) al no haber legislado adecuadamente.

Debe señalarse, como se ha adelantado en este epígrafe, que ya mucho antes de que el Tribunal Supremo japonés estimase las peticiones de los afectados y señalase al Gobierno también como responsable se había tratado de abordar el problema (por lo menos a futuro) a través de la modificación y la creación de normas. Con la cantidad de afectados y de procedimientos judiciales iniciados exigiendo responsabilidades a causa de la contaminación Japón se vio en el deber de legislar para proteger el medio natural y la salud de

² Precisamente a raíz de esta problemática surgida en los procedimientos judiciales sobre dolencias generadas por la contaminación en el artículo quinto de la Ley 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, el legislador nipón invierte la carga de la prueba, incluyendo la presunción de autoría.

sus ciudadanos. Se tomó la decisión de dejar de producir normativa *ad hoc* (para casos concretos de contaminación y en ámbito local) de modo que la nueva legislación medioambiental tendría un carácter general y estatal. Otro aspecto relevante sería la prevención, ya no se esperaría a que una empresa contaminase para comenzar a regular dichos vertidos, sino que se abordaría una posible problemática antes de que se produjese. Igualmente, se abordaría desde el Derecho público, evitando que la única vía de acción judicial fuese la civil, como había ocurrido hasta entonces. Todo ello se canalizó a través de la «Asamblea sobre Contaminación», donde se suprimieron algunas de las disposiciones de la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación (1967) que prevenían compatibilizar industrialización y crecimiento económico con protección del entorno natural, puesto que se consideraron evidentemente más protectoras de la industria y la economía que del propio medio ambiente e, incluso, de la salud pública. Otro relevante hito fue la regulación de la contaminación de la atmósfera y las aguas de modo global, con leyes estatales, sustituyendo la normativa *ad hoc*. A pesar de la importancia que se dio a la regulación estatal del problema, se entendió que las administraciones locales y regionales debían ser capaces de inspeccionar y seguir el cumplimiento de estas normas por parte de las empresas, por lo que se reforzó su papel en este sentido. Con todas estas directrices como guía se dictaron numerosas leyes, algunos ejemplos de estas son:

- Ley 133/1970, de 25 de diciembre, sobre distribución de cargas y gastos entre los agentes intervinientes en las labores de prevención de la contaminación;
- Ley 136/1970, de 25 de diciembre, sobre prevención de los desastres y la contaminación en las aguas marítimas;
- Ley 137/1970, de 25 de diciembre, sobre depuración y tratamiento de residuos;
- Ley 138/1970, de 25 de diciembre, de prevención del deterioro de la calidad del agua;
- Ley 139/1970, de 25 de diciembre, de prevención de la contaminación del suelo agrícola;
- Ley 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas³.

³ Para un análisis pormenorizado de esta importante Ley puede consultarse: BARBERÁN PELEGRÍN, FRANCISCO. El delito de contaminación en Japón: análisis de la Ley japonesa 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 13, 2008, pp. 241-264.

Sobre la última de las leyes citadas⁴ es preciso detenerse, pues supuso una auténtica novedad legislativa mundial, siendo la primera ocasión en la que un Estado sancionaba acciones contra el medio ambiente a través del Derecho penal. Es decir, se protegió penalmente el medio natural como bien jurídico (si bien indirectamente para proteger la vida y salud humanas), ejemplo que siguieron posteriormente las normativas de otros países. Igualmente, la Ley contempló la posibilidad de poder aplicarse por la mera creación del riesgo, sin ser preciso que efectivamente existiese un efecto dañoso, otra cuestión altamente novedosa.

Tras la Asamblea, en 1971, se creó la Agencia Estatal de Medio Ambiente, la cual terminaría convirtiéndose en Ministerio de Medio Ambiente en el año 2001 y en 1972 se promulgó la Ley 85/1972 de Conservación del Medio Ambiente. En el año 1993 la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación (1967) se sustituyó por la Ley Básica de Medio Ambiente. En 1997 se promulgó la Ley de Evaluación del Impacto Medioambiental, la cual establece los requisitos para la evaluación del impacto medioambiental de proyectos públicos y privados de gran envergadura. Pueden destacarse otras muchas leyes relevantes en materia de medio ambiente⁵ que han seguido a este gran hito alcanzado en 1970 y que, incorporando novedades y una mayor protección, tratan de mantener el espíritu de la pionera legislación japonesa que, como se verá a continuación, se encuentra introduciendo cambios para alcanzar los nuevos objetivos medioambientales del país.

Como se ha visto, Japón legisló de forma pionera en materia ambiental, si bien como consecuencia de nefastos efectos para la salud de numerosos ciudadanos. Una cuestión imprescindible es la comprensión de que la regulación no podía abordar únicamente cuestiones de indemnizaciones y acciones *a posteriori*, es decir, una vez que el daño ya estaba hecho, sino que debía proporcionar una protección previa. Igualmente, las limitaciones y la ineficacia que el Derecho privado mostró a la hora de hacer frente a esta problemática, así como las normas *ad hoc*, revelándose el Derecho público general y preventivo como el modo más apropiado de enfrentar la regulación que pretendía luchar contra la contaminación.

⁴ «La presente Ley tiene por objeto, mediante la sanción penal de conductas como la generación a causa de actividad empresarial de contaminación medioambiental susceptible de afectar a la salud de las personas, y en aplicación conjunta con otras normas destinadas igualmente a paliar los efectos de la contaminación, contribuir a la prevención de la misma» (artículo 1 de la Ley 142/1970).

⁵ Las normas japonesas sobre medio ambiente pueden consultarse en la página web del Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de Japón. La traducción al inglés de estas puede verse en el siguiente enlace: <https://www.env.go.jp/en/laws/index.html>

3. UNA VISIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL PAÍS DEL SOL NACIENTE EN 2023

Tras el estudio de los orígenes y los hitos más relevantes en el histórico de la legislación ambiental japonesa merece la pena hacer un inciso sobre el momento actual. Para analizar las políticas ambientales el Ministerio de Medio Ambiente de Japón publica cada año el denominado Libro Blanco, un informe anual sobre medio ambiente en Japón⁶. En el de 2023 el informe se centra, principalmente, en tres cuestiones: los esfuerzos por parte de Japón para lograr un sistema socioeconómico sostenible, encaminados fundamentalmente a lograr emisiones de gases efecto invernadero cero en 2050; el desarrollo de comunidades y estilos de vida sostenibles y las tareas de reconstrucción tras el gran terremoto del este de Japón y el accidente nuclear de Fukushima.

3.1 LOS ESFUERZOS DE JAPÓN PARA ALCANZAR UN SISTEMA SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE Y LOGRAR EMISIONES CERO EN 2050

La primera de las cuestiones, referida a alcanzar un sistema socioeconómico sostenible, resulta compleja. Es imprescindible hacer mención a los objetivos marcados por Japón para 2030 y para 2050 en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero, pues van a condicionar no sólo la política ambiental sino los posibles cambios legislativos en materia de medio ambiente en el país. Japón ha marcado como objetivo la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero a cero para 2050, una reducción del 46% en 2030 (respecto de los niveles de 2013). Para Japón, alcanzar estos objetivos no es una tarea nada sencilla y así lo expresa el propio Ministerio de Medio Ambiente. Igualmente se considera que los años venideros hasta 2030 resultan críticos para el país y para la transición hacia un sistema socioeconómico sostenible, siendo la descarbonización uno de los retos más importantes.

Uno de los modos en los que Japón propone trabajar en el crecimiento sostenible es a través de la puesta en marcha de iniciativas integradas, como el establecimiento de la economía circular y eco-

⁶ *Annual Report on the Environment in Japan 2023 (English-language digest of parts of Japan's Annual Report on the Environment, the Sound Material-Cycle Society and Biodiversity, which was approved by the Cabinet on June 9, 2023), Ministry of the Environment.* Disponible en: <https://www.env.go.jp/en/wpaper/index.html>

lógica con el objetivo de alcanzar el objetivo de emisiones cero. Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (emisiones totales menos absorciones) de Japón en 2021 fueron de 1122 millones de toneladas equivalentes de CO₂, lo que, en comparación con el año base, el año fiscal 2013, representa un descenso del 20,3%, aunque las cifras continúan siendo elevadas y fueron mayores que en 2020 (probablemente debido a la recuperación económica de la crisis del COVID-19). Se cree que la disminución se debe principalmente a la implementación constante de proyectos de mejora forestal y a la promoción del uso de la madera. En el año 2022 Japón registró un mínimo histórico de emisiones: 1135 millones de toneladas de dióxido de carbono, un 2,5% menos que el año anterior.

En febrero de 2023 el Gabinete de Japón aprobó la Política Básica para la realización de la transformación verde tras los debates con el «Consejo de Implementación de la Transformación Verde». Mediante la aplicación de esta política, Japón pretende alcanzar su compromiso internacional de reducir reducción del 46% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el año fiscal 2030 y cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050.

El Gobierno japonés también pretende llevar a cabo la descarbonización a través de medidas como la selección de «Áreas Líderes en Descarbonización», estas son zonas que se han comprometido a conseguir cero emisiones netas de CO₂ asociadas al consumo de energía eléctrica del sector consumidor, es decir, residencial, comercial y otros sectores, en línea con el objetivo nacional de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050. Estas áreas sirven de modelo para los esfuerzos de descarbonización a nivel nacional. El ejecutivo nipón tiene previsto seleccionar al menos 100 áreas para el 2025 (a finales de 2022 ya habían sido seleccionadas 46 zonas a través de dos convocatorias públicas) y completar el programa en el 2030, tratando de solventar los retos que en este sentido pueden aparecer en comunidades de diversa índole (localidades agrícolas, áreas de pescadores, islas remotas, zonas urbanas, aldeas de pescadores, etc.) y contribuir a su revitalización.

Continuando con otras iniciativas por parte del Gobierno nipón y el Ministerio de Medio Ambiente para lograr sus objetivos medioambientales, en mayo de 2002 se promulgó una ley para enmendar parcialmente la Ley de Promoción de Contramedidas contra el Calentamiento Global, y se creó la *Japan Green Investment Corp. for Carbon Neutrality* (JICN) con fondos del programa de inversión fiscal y préstamos para apoyar específicamente a

empresas privadas, así como otras entidades, que se comprometan con proyectos de descarbonización. La financiación de la JICN tendrá un efecto multiplicador en la afluencia de fondos privados a la «financiación mixta», que es una combinación de fondos públicos y privados, de acuerdo con las previsiones del Ministerio de Medio Ambiente japonés. Se contribuye de este modo a que el flujo de fondos necesarios para llevar a cabo la descarbonización sea más amplio y se tratará de contribuir al mismo tiempo al desarrollo socioeconómico y a la revitalización de las regiones.

También el Ministerio de Medio Ambiente trata de ayudar en el desarrollo tecnológico a las *startups* medioambientales, fomentando la innovación verde a través de varios tipos de ayuda a las empresas emergentes medioambientales para la I+D y la comercialización de la innovación ecológica en función de sus fases de crecimiento. En esta línea, en la de la innovación verde, se desarrolló el «Satélite de Observación de los Gases de Efecto Invernadero» (*GOSAT*), un proyecto de misión conjunta del Ministerio de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Estudios Medioambientales y la Agencia Japonesa de Exploración Aeroespacial que ha estado observando las concentraciones de dióxido de carbono y metano en todo el mundo desde su lanzamiento en 2009. *GOSAT-2*, su satélite sucesor con funciones mejoradas para una mayor precisión de observación, se lanzó en 2018. Actualmente, *GOSAT-GW*, que sucederá progresivamente a las misiones de estos dos satélites, está en fase de desarrollo. Los datos adquiridos por el proyecto *GOSAT* se utilizan para identificar grandes fuentes de emisión y ayudan a garantizar la transparencia de los datos de emisiones que los países comunican en el marco el Acuerdo de París.

Otra importante iniciativa es la aplicación activa por parte de Japón del «Mecanismo Conjunto de Acreditación» (*Joint Crediting Mechanism - JCM*) para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la introducción de tecnologías e infraestructuras avanzadas de descarbonización en los países en desarrollo. En 2022 el número de países socios del *JCM* aumentó a 25 con la incorporación de ocho nuevos países. Hasta la fecha, se han ejecutado más de 240 proyectos de descarbonización, incluida la introducción de energías renovables y tecnologías de ahorro energético. Con vistas a construir «Mercados de Carbono de Alta Integridad» que incluyan el *JCM* y estén en línea con las disposiciones del artículo 6 del Acuerdo de París, Japón lideró el lanzamiento de la Asociación para la Implementación del artículo 6 del Acuerdo de París en la COP27 con la participación de más

de 60 países y organizaciones (64 países y 27 organizaciones a 23 de marzo de 2023).

Una novedad destacable también es la formulación de la «Hoja de Ruta de la Economía Circular» en septiembre de 2022, la primera que se realizaba tras haber marcado Japón el objetivo de emisiones de gases efecto invernadero cero para 2050, recogiendo las directrices y medidas que deben seguirse en materia de economía circular. En Japón se estima que el 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero corresponden a sectores en los que puede hacerse uso de la circulación de recursos. Japón aplica una Política denominada «3Rs + *Renewable*» que trata de promocionar la transición hacia la economía circular en el marco del objetivo cero emisiones netas de gases para 2050. Esta política trata de garantizar la práctica del reciclaje, la reducción y la reutilización, así como el fomento de la sustitución por recursos renovables y está basada en los principios de la Ley 110/2000. En la misma no sólo se exige la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la minimización de la incineración y el vertido de sustancias que contienen carbono, sino también la reducción del consumo de energía en los procesos de producción, el aumento del uso de la biomasa como materia prima o el cambio a energías renovables en las fases de procesamiento y tratamiento. Por su parte, la Ley 60/2021, de Promoción de la Circulación de Recursos para Plásticos, que entró en vigor en abril de 2022, establece medidas para la promoción de la circulación de recursos plásticos basada en el enfoque «3Rs + *Renewable*» durante todo el ciclo de vida de los productos plástico, desde el diseño hasta la eliminación de residuos.

Así mismo, en junio de 2023 se revisó la Política Básica de gestión de residuos para reflejar la situación cambiante, teniendo en cuenta el objetivo de emisiones netas de gases de efecto invernadero cero para 2050. También se formuló el «Plan de Mejora de las Instalaciones de Gestión de Residuos» (aprobado por el Gabinete en junio de 2023 igualmente) que establece los objetivos y esquemas relativos a la ejecución de los proyectos de mejora de las instalaciones de gestión de residuos para el periodo de planificación comprendido entre el año fiscal 2023 y el año fiscal 2027, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Gestión de Residuos y Limpieza Pública. El nuevo plan incorpora medidas reforzadas contra el cambio climático desde la perspectiva de la descarbonización hacia emisiones cero para 2050.

Por último, respecto a esta primera cuestión, tras adoptarse el «Marco Global de Biodiversidad Kunming-Montreal» (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* – «*KMGBF*») en la XV

Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB COP15) en diciembre de 2022, el Gabinete japonés aprobó la «Estrategia Nacional de Biodiversidad» y el «Plan de Acción de Japón 2023-2030» en marzo de 2023. La nueva Estrategia está en consonancia con el nuevo Marco y sus objetivos y metas para lograr una naturaleza positiva en 2030, estableciéndose cinco estrategias básicas: la recuperación de un ecosistema sano; soluciones basadas en la naturaleza para afrontar los retos sociales; una economía positiva para la naturaleza; reconocimiento y acción por la biodiversidad en la vida cotidiana y el consumo y, finalmente, el desarrollo de actividades en favor de la biodiversidad y el fomento de la coordinación internacional.

3.2 EL DESARROLLO DE COMUNIDADES Y ESTILOS DE VIDA SOSTENIBLES

En este ámbito el Ministerio de Medio Ambiente de Japón hace referencia, fundamentalmente, a la economía circular y ecológica como el concepto de una «sociedad autosuficiente y descentralizada» en la que cada comunidad local resuelve sus propios retos de forma autosuficiente mediante la creación continua de empresas que utilizan recursos locales y mejoran el medio ambiente, la economía y la sociedad, al tiempo que aprovecha al máximo sus características únicas para trabajar en red con otras comunidades y ayudarse mutuamente.

Las plataformas regionales están creciendo en muchas partes del país, donde la población local está tomando la iniciativa y colaborando con administraciones y empresas para resolver los retos medioambientales, sociales y económicos de forma integrada.

También se presta atención en el informe a que el objetivo de alcanzar emisiones netas cero para 2050 debe lograrse con la colaboración de administraciones, empresas y ciudadanos y, en esta línea, se insta al cambio de estilo de vida de producción masiva, consumo masivo y eliminación masiva hacia un modelo más verde. Para animar a los ciudadanos en este cambio el Ministerio de Medio Ambiente lanzó el «Movimiento Nacional para Estilos de Vida Nuevos y Prósperos hacia la Descarbonización» en octubre de 2022 consistente en una página web donde se proporciona información por empresas, municipios y organizaciones sobre cuatro categorías diferentes: formas de trabajo y vida utilizando la tecnología digital; productos y servicios orientados a la descarbonización; apoyo al cambio de estilo de vida mediante incentivos y difu-

sión eficaz de información y, finalmente, información sobre estilos de vida basados en las características únicas de la región.

También se creó al mismo tiempo la Asociación Público-Privada Consejo para el Nuevo Movimiento Nacional, centrada en proyectos y campañas público-privados sobre cuestiones como vivienda energética sostenible, teletrabajo, moda sostenible o ahorro energético en los que cooperan el Gobierno japonés y más de 550 gobiernos locales, empresas y organizaciones, así como consumidores. El objetivo va más allá de informar, pues también se ofrecen oportunidades y plataformas para probar y experimentar los productos y servicios. Por ejemplo, en lo referido a la eficiencia energética de los hogares, se está llevando a cabo una campaña para promover el reacondicionamiento del aislamiento térmico de las viviendas. Con este objetivo el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón están apoyando la rehabilitación energética de las viviendas a través de la sustitución de ventanas por modelos con aislamiento térmico y mayor eficiencia energética a través de programas de subvenciones. Se considera que estas medidas ayudarán a la reducción de las emisiones de CO₂ por parte de los hogares, contribuyendo, igualmente, a alcanzar los objetivos en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero del país para 2030 y 2050.

Por último, respecto a la cuestión de la protección de la vida humana en relación con el entorno natural el Libro Blanco del Ministerio de Medio Ambiente de 2023 pone el foco sobre el aumento de las enfermedades causadas por el calor, vinculándolo al avance del calentamiento global que supone un aumento del riesgo de sufrir temperaturas extremadamente altas. De acuerdo con el Ministerio las medidas contra estas enfermedades son una cuestión urgente en Japón y, con vistas a reforzarlas, se presentó un Proyecto de Ley para Modificar Parcialmente la Ley de Adaptación al Cambio Climático y la Ley de la Agencia de Restauración y Conservación del Medio Ambiente (Agencia Administrativa Independiente), aprobada por el Gabinete en febrero de 2023, y presentada en la 211.^a Sesión de la Dieta. El Proyecto de Ley crea un marco reforzado de medidas de prevención de las enfermedades causadas por el calor que incluye la formulación de un Plan de Acción de Prevención de las Enfermedades Causadas por el Calor, contramedidas del gobierno contra las enfermedades causadas por el calor, el establecimiento de un nivel superior de información sobre los golpes de calor y la apertura de refugios refrigerados durante una alerta especial.

3.3 LAS TAREAS DE RECONSTRUCCIÓN TRAS EL GRAN TERREMOTO DEL ESTE DE JAPÓN Y EL ACCIDENTE NUCLEAR DE FUKUSHIMA

Respecto a la tercera cuestión, sobre las tareas de reconstrucción en Fukushima, debe recordarse que el 11 de marzo de 2011 tuvo lugar en Japón un terremoto de magnitud 9,0, así como un tsunami, ocasionando ambos la muerte de miles de personas y considerándose uno de los mayores desastres naturales en la historia nipona. A consecuencia de dicho desastre tuvo lugar un accidente en la planta nuclear de Fukushima Daiichi, liberándose un gran volumen de materiales radiactivos al medio ambiente.

Durante años se han llevado a cabo importantes trabajos de descontaminación en la zona por parte de las autoridades japonesas. Según el Libro Blanco del Ministerio de Medio Ambiente japonés a fecha de febrero de 2023 la tasa de progreso de la descontaminación era superior al 90%. Igualmente ha habido importantes esfuerzos por reconstruir y revitalizar las zonas afectadas y la intención es que todas las personas desplazadas puedan retornar a sus hogares. En este sentido en 2023 se presentó un Proyecto de Ley para modificar parcialmente la Ley de Medidas Especiales para la Reconstrucción y Revitalización de Fukushima aprobado por el Gabinete japonés y presentado en la 211.^a Sesión de la Dieta con el objetivo de avanzar en estos trabajos.

En cuanto a la tierra extraída de la zona contaminada y los residuos generados por los trabajos de descontaminación en la prefectura de Fukushima el objetivo es eliminar los desechos fuera de la prefectura en un plazo de 30 años desde el inicio del almacenamiento provisional. Se han puesto en marcha proyectos de conversión de la tierra extraída en tierra reciclada tratando de comprobar su seguridad (por ejemplo, para la construcción de carreteras), así como el desarrollo de tecnologías para reducir su volumen. También el Ministerio de Medio Ambiente ha promovido iniciativas de restauración medioambiental como la descarbonización o la circulación de recursos basándose en el «Acuerdo de Cooperación para la Promoción de Medidas Medioambientales de Futuro para la Reconstrucción de Fukushima» celebrado con la Prefectura de Fukushima en agosto de 2020 fomentando la cooperación entre el Gobierno central y las administraciones locales para avanzar en la recuperación del entorno natural de la zona.

Sobre el controvertido asunto del vertido de aguas tratadas de Fukushima al mar puede consultarse el siguiente epígrafe de este

mismo trabajo, donde, en su segunda parte, se lleva a cabo un análisis de esta cuestión.

4. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS SOBRE LA ACTUACIÓN DE JAPÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL VINCULADAS AL MEDIO AMBIENTE: EL CONTROVERTIDO ASUNTO DE LA CAZA DE BALLENAS Y EL VERTIDO DE AGUAS TRATADAS DE FUKUSHIMA

4.1 LA CAZA DE BALLENAS EN JAPÓN

En primer lugar, cuando se aborda la postura de Japón ante el Derecho Internacional es imprescindible recalcar que juega un papel activo en la protección del medio ambiente a nivel internacional, especialmente en lo relativo a la lucha contra el cambio climático, igualmente se trata de un Estado defensor de la resolución pacífica de las controversias y del imperio de la ley en el ámbito internacional, todo ello a través del uso de los tribunales internacionales.

El 15 de septiembre de 1958 Japón aceptó la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), aunque es preciso señalar que realizó modificaciones mediante declaraciones en los años 2007 y 2015, es decir, la declaración por la que actualmente Japón reconoce la jurisdicción obligatoria de la CIJ es del 6 de octubre de 2015. En la de 9 de julio de 2007 Japón declaraba que no reconocería la jurisdicción obligatoria de la CIJ en aquellos casos en los que un Estado que no la había aceptado previamente hacía una declaración repentina a tal efecto solo en relación con o con el propósito de presentar un caso contra Japón ante la Corte. El objetivo de Japón era evitar toda solicitud en relación con conflictos puntuales con Estados demandantes oportunistas. Con la declaración del 6 de octubre de 2015 Japón añadió una tercera excepción a la aplicación de la jurisdicción obligatoria de la CIJ. Esta excepción tiene una relevancia considerable en relación con el ámbito medioambiental puesto que con ella Japón estableció que la jurisdicción de la Corte no se aplicaría a las controversias relativas a la investigación, conservación, gestión o explotación de los recursos vivos del mar.

Japón justificó esta excepción haciendo referencia al hecho de que la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), de la cual es parte, ya contempla disposiciones relativas a los recursos vivos del mar y al procedimiento de solución de

las controversias, que, además, permiten la participación de expertos desde la perspectiva científica y técnica. La realidad es que la declaración de 2015 fue consecuencia del contencioso «Caza de Ballenas en el Antártico» (Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–), en el cual Japón actuó como demandado (el único caso, en realidad, en el que se ha presentado una demanda ante la CIJ contra Japón) y cuya sentencia no le fue favorable.

La cuestión de la caza de ballenas es una de las más controvertidas para Japón en el ámbito internacional. Aunque es un Estado que apuesta por el Derecho Internacional y es visto por el resto de la Comunidad internacional como un país que respeta las normas de forma habitual, puede decirse que este tema supone una «mancha» en su expediente ante sus incumplimientos.

A continuación, se hace mención al más claro ejemplo del cuestionamiento del cumplimiento de las leyes internacionales por parte de Japón en materia medio ambiental. Se trata de la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 31 de marzo de 2014 sobre el caso «Caza de Ballenas en el Antártico» (Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente-) ⁷, la cual fue causante de esa segunda modificación de la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la CIJ por parte de Japón mencionada anteriormente. Este proceso tuvo su origen en la demanda presentada por el Estado australiano contra Japón ante la CIJ por poner en marcha un programa de caza de ballenas a gran escala aparentando que se trataba de la segunda fase del Programa japonés de investigación de ballenas con permiso especial en la Antártida (JARPA II). De acuerdo con la demanda presentada por Australia, esta conducta por parte del Estado nipón suponía un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Japón en la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (*ICRW-International Convention for the Regulation of Whaling*), así como el incumplimiento de otras obligaciones internacionales para preservar mamíferos y el medio ambiente marino. En este proceso Nueva Zelanda, aunque no fue parte del litigio, presentó una declaración de intervención.

La Corte resolvió que JARPA II no se ajustaba a lo establecido la Convención y que Japón no había actuado de conformidad con sus obligaciones internacionales, pues había cazado ballenas en el Santuario del Océano Austral. Además, consideró que toda caza de ballenas que no se lleve a cabo conforme al artículo VIII de la Con-

⁷ *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening)*, Judgment (Mar. 31, 2014). Para consultar la sentencia: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-00-EN.pdf>

vención (salvo la caza de ballenas de subsistencia llevada a cabo por aborígenes) está sujeta al párrafo 7(b) del Anexo de la Convención y que Japón no había actuado conforme a sus obligaciones en ninguna de las fases de JARPA II, puesto que cazó ballenas en zona protegida. Es decir, la CIJ falló de forma favorable para el Estado australiano y estableció que Japón debía: «a) abstenerse de autorizar o implementar cualquier permiso especial de caza de ballenas que no sea para efectos de investigación científica en el sentido del artículo VIII; b) cesar con efecto inmediato la aplicación del JARPA II; y c) revocar cualquier autorización, permiso o licencia que permite la implementación del JARPA II».

Japón reaccionó de una forma contundente ante dicha sentencia: excluyó la jurisdicción obligatoria de la Corte de cualquier controversia relacionada con los recursos vivos de los océanos. La realidad es que esta reacción, que tiene como objetivo evitar ser juzgado nuevamente por la CIJ por este motivo, no mostró una visión positiva al resto de la Sociedad internacional en lo relativo a la protección del medio ambiente marino por parte de Japón. Más bien al contrario, supuso una evidencia en cuando a la intención de continuar incumpliendo esta normativa en el futuro.

Por otro lado, la decisión de Japón pocos años después de retirarse de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), con el fin de reanudar la caza comercial de la ballena en sus aguas territoriales y en su Zona Económica Exclusiva (ZEE) agravó aún más la situación, especialmente a nivel diplomático con aquellos países más comprometidos con la conservación oceánica. Dicha decisión fue anunciada el 26 de diciembre de 2018 y se hizo efectiva el 30 de junio de 2019, 65 años después de que Japón se hubiese hecho miembro de este organismo internacional cuyo objetivo es la conservación de las ballenas y la gestión de su caza. Este organismo establecido en 1946 con la firma de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (ICRW- *International Convention for the Regulation of Whaling*) introdujo en el año 1986 límites de captura cero para la caza comercial de ballenas. Resulta preciso señalar que esta disposición sigue vigente en la actualidad, aunque la CBI continúa estableciendo límites de captura para la caza de ballenas de subsistencia de los aborígenes. La retirada de la CBI se propició tras una propuesta realizada por Japón en 2018 para que se levantase la moratoria mediante la asignación de una cuota para cazar ballenas en sus costas y crear un comité permanente para la caza sostenible. Dicha propuesta fue rechazada por el resto de Estados miembros. Japón afirmó que dicho abandono se debía a que el organismo era disfuncional y no permitía la caza

comercial, aunque el Estado japonés continúa con su participación como observador.

Es imprescindible señalar, para comprender la gravedad del asunto en cuestión, que desde la vigencia de la prohibición de la caza comercial de ballenas (moratoria) por parte de la Corte, Japón continuó con dicha práctica aprovechando que la CBI permite que sus Estados miembros emitan permisos para la caza de ballenas siempre que sea con el fin de realizar investigaciones científicas. Es más, Japón aprobó un nuevo programa más agresivo, rechazando de este modo la sentencia de la CIJ (la sentencia establecía la supresión del programa JARPA II). Lo cierto es que estas decisiones por parte del Estado japonés evidencian que la caza de ballenas siempre ha estado presente en el país, sin objetivo científico alguno, y que, de hecho, se ha realizado de forma ilegal y contraria al Derecho Internacional.

Excepcionando su marcha de la CBI, Japón siempre ha apoyado el multilateralismo, así como la defensa del medio ambiente, no sólo a nivel interno con su pionera legislación, sino también a nivel internacional, formando parte del Acuerdo de París, así como de los principales tratados internacionales en materia medioambiental. Por ello, la defensa y práctica de la caza comercial de ballenas por parte de Japón supone una poco deseable excepción a la norma en su actuación global, que es la que seguir rigurosamente la regulación internacional. Esta cuestión ha supuesto la primera (y única) demanda contra Japón en la CIJ, que deba modificar la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de ésta para que la Corte no pueda intervenir en casos en los que evidentemente incumple con las normas internacionales, así como su salida de un organismo internacional (también es la primera y única vez que Japón abandona una organización internacional). Resulta sorprendente que el Estado nipón haya manchado su buen expediente en materia de Derecho e, incluso, cooperación internacional, con este asunto, pero parece que su defensa a ultranza de la caza de ballenas es la asignatura pendiente del Estado asiático no solo a nivel de respeto y promoción del Derecho Internacional, sino a nivel de respeto y promoción de la protección del medio ambiente.

4.2 EL VERTIDO DE AGUAS TRATADAS TRAS EL DESASTRE DE FUKUSHIMA

Otra cuestión de enorme preocupación que no puede dejar de mencionarse en lo relativo a la actuación medioambiental de Japón en el ámbito internacional es el tratamiento de las aguas residuales

contaminadas con elementos radiactivos de Fukushima y el controvertido asunto de su vertido al Océano Pacífico.

En abril de 2021 el Gobierno de Japón anunció su Política Básica sobre la manipulación del agua tratada mediante el Sistema Avanzado de Procesamiento de Líquidos (ALPS)⁸, almacenada en la central de Fukushima en la cual se explica el método elegido para manipular el agua (ALPS) con objeto de descargarla, una vez tratada, al mar que rodea la central nuclear. Posteriormente, y teniendo en cuenta la inquietud social a nivel nacional e internacional suscitada, Japón solicitó asistencia técnica a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)⁹, adscrita a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objeto de que llevase a cabo un seguimiento y examen de los planes y actividades relativos a estas descargas de las aguas tratadas mediante el ALPS. La OIEA realizó un examen técnico en el que evaluó si las medidas del Gobierno japonés para descargar el agua tratada (que se llevará a cabo durante décadas, pues el proceso de vertido se prevé que dure 30 años) son acordes a las normas de seguridad internacionales. Igualmente, la OIEA monitoriza el medio ambiente antes, durante y después de los vertidos, tratando de garantizar que todos los elementos de seguridad son tenidos en cuenta a través de un examen exhaustivo llevado a cabo por un grupo de 11 expertos independientes de diversas nacionalidades, lo que pretende asegurar la transparencia en el proceso. Basándose en la evaluación realizada durante varios años, la OIEA concluyó en 2023 en su informe¹⁰ que la descarga al mar del agua tratada mediante el ALPS era coherente con las normas de seguridad internacionales, entendiendo que el impacto radiológico para las personas y el medio ambiente es insignificante.

A pesar de esta conclusión, la OIEA estableció que debía continuar con su examen y evaluación una vez comenzados los vertidos para garantizar que se seguía cumpliendo con la normativa internacional de seguridad, es decir, que se continuará trabajando y anali-

⁸ Una explicación detallada y en castellano sobre esta cuestión por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mofa.go.jp/files/100547635.pdf>

⁹ Efectivamente, la OIEA puede llevar este examen de acuerdo con sus funciones estatutarias (artículo III. A.6), donde se declara que está autorizado «A establecer o adoptar, en consulta, y cuando proceda, en colaboración con los órganos competentes de las Naciones Unidas y con los organismos especializados interesados, normas de seguridad para proteger la salud y reducir al mínimo el peligro para la vida y la propiedad (inclusive normas de seguridad sobre las condiciones de trabajo), y proveer a la aplicación de estas normas (...) a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica».

¹⁰ El informe exhaustivo de la OIEA puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.iaea.org/es/temas/respuesta/descarga-del-agua-tratada-de-fukushima-daiichi/informe-exhaustivo>

zando durante años, manteniendo la OIEA su presencia en la central nuclear de Fukushima durante estos exámenes y publicando los datos para garantía de la comunidad internacional.

Con este informe favorable, Japón comenzó a verter el agua tratada mediante ALPS en agosto de 2023, aunque cabe señalar que los resultados y las conclusiones de los exámenes que realiza la OIEA sobre las normas de seguridad no son jurídicamente vinculantes para Japón, al igual que no lo son las normas de seguridad de la Organización, a pesar de ser Estado miembro de esta. No obstante, dicha normativa es fruto del consenso internacional para la protección del medio ambiente y las personas de los efectos nocivos de la radiación y los Estados miembros las utilizan voluntariamente de forma habitual, siendo un referente para los propios ordenamientos jurídicos internos, por lo que parece evidente y coherente que un Estado defensor del Derecho internacional como Japón espere a dicho informe. En este caso, además de por respeto a la normativa, también porque el hecho de tener el «aval» de un organismo internacional experto en la materia puede aportar mayor confianza a la opinión pública japonesa, así como a la internacional, teniendo en cuenta la controversia generada.

Como se ha indicado previamente, la OIEA continúa analizando y evaluando los vertidos (se ha comprometido a hacerlo durante décadas)¹¹ y, a fecha de mayo de 2024, los resultados que ha extraído continúan siendo positivos, afirmando que la concentración de tritio¹² en los lotes de agua está muy por debajo de los límites operacionales del país (los expertos de la OIEA destinados en la central toman muestras de los lotes de agua diluida cuando ésta ya está preparada para la descarga).

Por otro lado, y a pesar del informe favorable de la OIEA, este vertido de aguas residuales de la planta nuclear de Fukushima en el Océano Pacífico iniciado en 2023 no ha generado pocas reacciones negativas en el plano internacional como cabría esperar. Muchos consideran que esta decisión es contraria al medio ambiente (organizaciones ambientales, científicos y Estados vecinos como China), así como a los intereses de la industria pesquera japonesa (especialmente por el daño infligido a su reputación, lo que inevitablemente repercute en el consumo), por lo que se oponen a la misma, entendiendo que no hay certezas científicas suficientes sobre los riesgos y consecuencias de los vertidos a largo plazo.

¹¹ La OIEA publica los datos que resultan de la monitorización de los vertidos en la siguiente página web: <https://www.iaea.org/topics/response/fukushima-daiichi-nuclear-accident/fukushima-daiichi-alps-treated-water-discharge/tepco-data>

¹² El tritio es una forma radiactiva natural de hidrógeno producida en la atmósfera. Es el radionucleido natural presente en el agua marítima con menor impacto radiológico.

Por su parte, el Gobierno de Japón trata de mostrar que los vertidos son seguros y no tienen, ni tendrán, consecuencias negativas en el entorno marítimo ni en la salud de las personas. El Ministerio de Medio Ambiente mantiene una estricta vigilancia de la zona marítima en la que se efectúan los vertidos, analizando el agua, así como la fauna y flora antes y después de los mismos. Igualmente, se están tratando de realizar actividades formativas y educativas para tratar de calmar las inquietudes de la población, especialmente en la prefectura de Fukushima, respecto a la radiación y a los posibles efectos adversos de estos vertidos¹³. Incluso el propio Primer Ministro, Fumio Kishida, se mostró en un vídeo comiendo pescado y marisco de Fukushima promocionando los productos de dicha región y tratando de demostrar que su consumo es seguro. No obstante, el impacto de la decisión en la industria pesquera fue evidente. China suspendió las importaciones de productos pesqueros de Japón en agosto de 2023, cuando se vertió el primer lote de agua, prohibición que a mayo de 2024 continúa vigente. China es el principal mercado de exportación de productos del mar para Japón por lo que existen consecuencias económicas relevantes tras esta decisión. Igualmente, no puede dejar de tenerse en cuenta que la industria pesquera japonesa tiene una importancia nada desdeñable a nivel mundial.

Respecto a la cuestión medioambiental, relatores especiales de la ONU en derechos humanos afirmaron ya en 2021, con el primer tratamiento, que el vertido podría afectar a millones de seres y poner en riesgo el medio ambiente, los ecosistemas marinos, y a los seres humanos, así como sus medios de vida, durante más de un siglo. La relatora especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos visitó Japón en 2022 puesto que el terremoto y el tsunami de 2011 provocaron el desplazamiento de más de 470.000 personas y, aunque la mayoría han podido regresar o reasentarse, miles de personas siguen enfrentándose a incertidumbres sobre la radiación y sus efectos a largo plazo. Entre estas preocupaciones se encuentra, precisamente, y como señala el informe de la relatora¹⁴, el impacto que en el medio ambiente y la salud pueda tener el vertido de las aguas residuales. El informe señala que, aunque el agua se trata para eliminar la mayoría de los radionucleidos, sigue siendo problemáti-

¹³ Un ejemplo de ello es el «Proyecto GuGuRu» en el marco del cual se organizan seminarios por todo el Estado nipón sobre el pensamiento crítico y la reflexión personal para detectar información o noticias falsas por ejemplo a través de la distinción de publicaciones, conociendo el proceso de publicación de un documento académico, un informe de una organización internacional, etc., facilitando la interpretación del conocimiento científico por parte de la población, incluyendo, en este sentido, la información relativa a salud y efectos de la exposición a la radiación.

¹⁴ A/HRC/53/35/Add.1: *Visit to Japan - Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Cecilia Jimenez-Damary.*

ca la posibilidad de que determinados isótopos radiactivos permanezcan en el agua después del tratamiento, algunos de los cuales pueden acumularse en cantidades tóxicas en los peces y suponer una amenaza para los seres humanos y para el entorno natural. La única recomendación a este respecto es que las autoridades japonesas reconsideren la liberación de estas aguas y busquen alternativas viables que generen menor inquietud en la población, aunque esta no parece ser una cuestión que vaya a tratarse nuevamente por parte del Gobierno japonés tras la luz verde otorgada por la OIEA, organismo, no debe olvidarse, adscrito a las propias Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLO-GALVIS, Ricardo, ARÉVALO-RAMÍREZ, Walter y VEGA BARBOSA, Giovanni Andrés. Traducción del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la ‘Caza de ballenas en el Antártico’ (Australia c. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–). Decisión sobre el fondo, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 8, 2015, pp. 167-294.
- BARBERÁN PELEGRÍN, FRANCISCO. Orígenes del Derecho Japonés Medioambiental en TIRADO ROBLES, CARMEN. *Japón y Occidente: Estudios comparados*, Prensas de la Universidad de Zaragoza: Colección Federico Torralba de Estudios de Asia Oriental, 2014, pp. 89-98.
- El delito de contaminación en Japón: análisis de la Ley japonesa 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 13, 2008, pp. 241-264.
- HAMAMOTO, Shotaro. Paradoxical Role of Experts in the Whaling in the Antarctic Case, *Japanese Yearbook of International Law*, Núm. 59, 2016, pp. 345-359.
- IOKIBE, Makoto. Fifty Years of Japanese Diplomacy, *Japan’s Diplomacy Series*, Japan Digital Library, 2001.
- MBENGUE, Makane Moise. Between law and science: a commentary on the whaling in the Antarctic case, *Questions of International Law, Zoom-in*, 14, 2015, pp. 3-12.
- SAKAMOTO, Shigeki. «The Whaling in the Antarctic Case from a Japanese Perspective», *Japanese Yearbook of International Law*, Núm. 58, 2015, pp. 247-274.
- SCOTT, Shirley V. Australia’s decision to initiate Whaling in the Antarctic: winning the case versus resolving the dispute, *Australian Journal of International Affairs*, 68, (1), 2014, pp. 1-16.
- SCOVAZZI, Tullio. Between law and science: some considerations inspired by the Whaling in the Antarctic judgment, *Questions of International Law, Zoom-in*, 14, 2015, pp. 13-30.
- SMITH, Jeffrey J. Evolving to conservation?: the International Court’s decision in the Australia/Japan Whaling case, *Ocean Development & International Law*, 45, (4), 2014, pp. 301-327.
- VILLAMIZAR LAMUS, Fernando. Comentarios a la sentencia del caso ‘Whaling in the Antarctic’, Australia c. Japón (Nueva Zelanda interviniente), *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 9, 2016, pp. 81-112.

