

LA INSERCIÓN DEL ACUERDO DE
ESCAZÚ EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
ARGENTINO EN MATERIA AMBIENTAL.
APORTES PARA PENSAR UNA GOBERNANZA
URBANA PARTICIPATIVA

THE INSERTION OF THE AGREEMENT OF ESCAZÚ INTO THE
ARGENTINIAN ENVIRONMENTAL LEGAL SYSTEM. CONTRIBUTIONS TO
THINK OF A PARTICIPATORY URBAN GOVERNANCE

Nadia Virginia Bressan Bernhardt

Abogada por la Universidad nacional del Litoral, Argentina
Profesora titular de Régimen Legal de la
Comunicación Audiovisual en la Universidad de Concepción del Uruguay
Integrante del Observatorio de Derecho a la Ciudad,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
nadiabressan.b@gmail.com

RESUMEN: Las ciudades son espacios en los cuales transcurre la vida de la mayoría de las personas. Allí se tejen relaciones muy variadas entre lo cultural y lo natural, dando lugar al “ambiente urbano”. Estos espacios se presentan como la democracia en su dimensión territorial, siendo la participación ciudadana un elemento fundamental de la vida democrática. Dicha participación requiere el acceso previo a información. El Acuerdo de Escazú, entre otros instrumentos legales internacionales, ha acogido a estos derechos bajo el nombre de “derechos de acceso”, generando estándares internacionales de participación ciudadana en materia ambiental y contribuyendo a perfilar la legislación argentina, que los recoge en diversas normas.

La forma federal bajo la cual se organiza el país da lugar a realidades diversas en materia de derechos de acceso a escala local. Por ello, este trabajo propone un recorrido por la legislación nacional existente, analizando la inserción y los aportes que realiza el Acuerdo de Escazú a este marco normativo, a la vez que se propone utilizar estos elementos como insumo para sentar las bases de una democracia ambiental a escala urbana que dé cuenta de la importancia de los derechos de acceso en la tutela del ambiente en tanto bien colectivo, llenando los vacíos legislativos que hoy a nivel local existen.

PALABRAS CLAVE: derechos de acceso, democracia ambiental, ambiente urbano, ordenamiento jurídico, gobernanza urbana.

ABSTRACT: Cities are spaces where most people spend their lives and where different types of relationships between culture and nature take place, creating an “urban environment”. The city can be seen as democracy in its territorial dimension, being civic involvement a vital element of democratic life. That involvement requires previous access to information. The Agreement of Escazú, among other international legal instruments, have recognized these rights under the name of “Rights of Access”, creating international standards of civic involvement in environmental affairs and contributing to define the Argentinian legislation which gathers them up on different norms.

The federal form of the country allows diverse realities at local scale in relation with rights of access. Because of that, this work proposes a path through the existent national legislation, analyzing the insertion and contributions made by the Agreement of Escazú to that legal frame, suggesting at the same time to use those elements as inputs to set the bases of an environmental democracy at urban scale, proving the inseparable relationship between Human Rights and Rights of Access in the protection of environment as a collective good.

KEYWORDS: rights of access, environmental democracy, urban environment, legal system, urban governance.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades son los espacios en los cuales transcurre y se desarrolla la vida de la mayoría de las personas. A nivel mundial, la tasa de urbanización supera el 50 %, pero si miramos lo que sucede en América Latina, nos encontraremos con que dicha cifra trepa al 80 %, y, en el caso argentino, la misma supera el 90 %¹. Estos números hacen evidente la necesidad de mirar con más atención lo que sucede en las ciudades y en la gobernanza de las mismas.

Según BORJA, la ciudad es el lugar donde se concretizan o se vulneran los derechos humanos. Una afirmación tan fuerte tiene su lógica, ya que los

1 CEPAL (2017), (s.p.).

derechos humanos que nos vengan a la mente, como salud, educación, ambiente sano, vida, etc., se garantizan, se disputan, se conquistan, se ganan y se pierden en las ciudades. Por ello, este autor añade que la ciudad es la democracia en su dimensión territorial. La misma es el lugar donde la sociedad se escenifica, muestra su diversidad y sus contradicciones, expresa sus demandas y sus conflictos².

La participación ciudadana constituye un elemento fundamental de la vida democrática. El voto, el derecho a difundir y recibir información, el derecho a expresar la opinión sin ser molestado y el derecho a ejercer la libertad de prensa constituyen diversos canales a través de los cuales aquella se manifiesta. Sin embargo, con el paso del tiempo, ha ido germinando en América Latina la necesidad de utilizar mecanismos de participación que garanticen condiciones a los ciudadanos, para poder desempeñar un papel más activo en el rumbo de las ciudades que habitan, haciendo propias las decisiones sobre el futuro de las mismas. Estos mecanismos han contribuido a aportar mayor diversidad y calidad democrática a las decisiones que nutren a la gobernanza urbana.

Ahora bien, en aquellos procesos de toma de decisiones en donde se encuentren involucradas cuestiones ambientales, el asunto adquiere particular relevancia, puesto que el ambiente constituye un bien colectivo en el cual se desenvuelve la vida misma. Además, en un contexto de crisis ecológica a escala global, resulta especialmente importante que los ciudadanos puedan tomar las riendas de lo que sucede con la naturaleza tanto fuera como dentro de las ciudades. A menudo, cuando pensamos en el derecho humano al ambiente sano, lo visualizamos por fuera de la ciudad, garantizado o vulnerado en espacios naturales, pero lo cierto es que nuestra vida diaria se desarrolla en un ambiente particular, el ambiente urbano.

En junio de 2012, diez países de América Latina y el Caribe realizaban la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). En ese momento quizá nadie podría imaginar que esa semilla originaría, años más tarde, un tratado internacional jurídicamente vinculante.

2 BORJA (2012), p. 1.

En el trayecto recorrido, y antes de llegar al Acuerdo de Escazú, Argentina fue sancionando regulaciones en el ámbito nacional, donde comenzó a aparecer la participación ciudadana a través de diversos mecanismos. Este Acuerdo viene a insertarse en este esquema normativo, dando un nuevo impulso que permite funcionar de respaldo a los derechos de acceso a escala local, incluso cuando no existan dispositivos normativos en la materia a nivel municipal o cuando los mismos, en caso de existir, sean deficientes. Se pretende sentar las bases para que los ciudadanos desarrollen un rol más activo en la toma de decisiones ambientales y, por qué no, decidiendo el rumbo de la ciudad. Se busca que esta participación sea abierta e inclusiva, con el propósito de que toda persona interesada pueda incidir jurídica y fácticamente en los procesos de toma de decisiones, haciendo posible una plena, real y efectiva participación pública³.

En el presente trabajo se propone un recorrido por conceptos como gobernanza, participación e información a través de diversas legislaciones argentinas de escala nacional. Finalmente se plantea una primera aproximación que nos permita pensar el desarrollo de la democracia ambiental a escala urbana construida sobre la base argumental dada por la normativa nacional, reforzada por el Acuerdo de Escazú.

2. LA CIUDAD COMO INTERFASE ENTRE NATURALEZA Y CULTURA

La ciudad es el espacio donde confluyen de modo preferente el sistema físico natural y el sistema cultural. Así, pues, la planificación medioambiental de la ciudad no solo debe partir de la consideración de las variables del medio físico, sino también de los agentes sociales, de los ciudadanos en interacción con lo natural⁴.

La palabra cultura proviene del latín *cultus* que significa cultivado, pensándolo así, las ciudades son cultivadas, moldeadas, están repletas de intervenciones humanas. Pero, sin dudas, las mismas cuentan con biodiversidad, como árboles, plantas, pájaros, reservas urbanas, etc., constituyendo un ambiente urbano que interactúa con otros ambientes que lo rodean. En Argentina esta tesitura comenzó a plantearse –al menos en el campo jurís-

3 HERNÁNDEZ (2020), p. 113.

4 SANDIA (2009), p. 22.

prudencial— a partir de un interesantísimo fallo⁵ del año 1997, en el que se plasma la discusión entre dos vecinos en torno a unos robles añosos que estaban plantados a menos de tres metros de un muro medianero —incumpliendo lo dispuesto en el artículo 2628 del Código Civil de ese momento, ya derogado— y que provocaban molestias como caída de hojas y corteza. A partir de allí se traba la *litis* en torno a una regla ubicada en la órbita del derecho privado y en el paradigma de los derechos individuales. Sin embargo, el juez interviniente en la causa plantea una idea muy interesante al mencionar que esos árboles constituían parte de la biodiversidad de la ciudad, y que la discusión giraba en torno a un bien colectivo como lo es el medio ambiente sano, tutelado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, para entonces recién reformada con el ingreso de este derecho, entre otros. Así las cosas, no hace lugar a la remoción de los árboles solicitada por la actora, sino que impone al demandado la obligación de podar ramas y realizar un tratamiento a los árboles para que los mismos no desprendan corteza, pero los deja donde están, al realizar un juicio de ponderación entre derechos individuales y colectivos e inclinando la balanza en favor de estos últimos⁶.

Según FALCÓN, las ciudades constituyen importantes células dentro del tejido social de cualquier nación, no solo por su complejidad sino también por su diversidad, historia y riqueza cultural⁷. Considerando esta compleja trama de interacción entre lo natural, la biodiversidad, las personas, la ciudad como obra y la propia “alma” de las ciudades, es que empieza a hacerse manifiesta la necesidad de manejar la ciudad —en esencia colectiva, en el todo y en las partes— de forma participativa. Por esto, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas se transforma en un pilar fundamental de la defensa del ambiente urbano y la identidad cultural. Las personas, los ciudadanos, son los verdaderos “dueños” de la ciudad y por ello deben ser importantes actores en la gobernanza urbana.

En este punto resulta interesante plantear la fundamentación de dicha participación de forma relacionada con lo que en su momento fue el debate por la paridad de mujeres en los cargos electivos en varias provincias de Argentina. En esa coyuntura, se dijo, “las mujeres tenemos que estar

5 “Quintan S.A. con Mujica” (1997).

6 BERNHARDT y BALAUDE (2016), p. 1.

7 FALCÓN (2017), p. 446.

porque somos el 50% de la población”⁸. Hoy, pensando en la ciudad, se puede decir que los ciudadanos deben estar presentes en la toma de decisiones a escala local porque somos la ciudad, ya que no hay ciudad sin ciudadanos, a la vez que no hay ciudadanos sin ciudad, se trata de una relación de implicancia mutua. El debate por lo colectivo debe incluir a la mayor cantidad de actores posibles, enriqueciendo la mirada y la toma de decisiones en todo lo atinente a la vida en la ciudad, pero especialmente en los asuntos ambientales en un contexto de crisis ecológica a escala global.

Entonces, implementar un esquema participativo apunta a diseñar nuevas formas de construcción de lo urbano, abriendo posibilidades que abonan a la discusión de alternativas más democráticas, garantizando una ciudad más sustentable, igualitaria, culturalmente valiosa y, por sobre todas las cosas, participativa y transparente, donde tenga lugar una gobernanza que reconozca la importancia de los propios ciudadanos.

3. PRIMERAS PRECISIONES:

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE GOBERNANZA URBANA?

La gobernanza es un concepto que emerge como recomendación de “buenas prácticas” de gobierno por los organismos de financiamiento internacional para acceso al crédito en el contexto de reestructuración estatal de los 90. LEA IVO caracteriza al surgimiento de la categoría gobernanza en Latinoamérica entre los procesos históricos de redemocratización de los países del continente y los procesos de reformas neoliberales. Las demandas ciudadanas insatisfechas por un Estado bienestarista en crisis genera un marco que incluye la habilitación y legitimación de otros actores en la escena política propiciando nuevas articulaciones con las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos locales, y también con instancias supranacionales como las estructuras gubernamentales de los bloques interestatales, como la Unión Europea o los organismos internacionales como nuevos escenarios de discusión de agendas públicas. Las reglas que se van estableciendo proponen un patrón de interacciones de actores estratégicos en multiplicidad de niveles de negociación y articulación⁹. En los 90, la

8 PAUSA (2020), *passim*.

9 FERNÁNDEZ *et al.* (2017), p. 3.

teoría de la gobernanza adquiere relevancia como categoría que expresa un nuevo modo de gobernar. Cuando un modelo de coordinación no jerárquico-burocrático comienza a imponerse emergen en el ámbito del debate académico dos “directrices” como formas alternativas para la gobernanza social: una basada en los principios del mercado y centrada en la eficiencia de la gestión, y otra que pone atención en los principios de la auto organización horizontal de los distintos actores que construyen la ciudad. Una visión con pretensiones de mayor democratización y la otra de mayor eficiencia. Se imponen como estrategias de gestión legítima de la cosa pública la cooperación, la constitución de redes, los procesos de descentralización territorial de las decisiones, la eficiencia, etc., reconociéndose la tensión entre los principios organizativos mercantilistas y los democratizadores mencionados. Dentro de las concepciones más mercantilistas, es valioso recuperar algunas nociones de HARVEY, quien plantea:

“El poder para organizar el espacio derivaría de todo un conjunto de complejo de agentes sociales, dentro del cual el gobierno local y la administración urbana tan sólo desempeñaría una función facilitadora y de coordinación”¹⁰.

Es en esta relación de fuerzas donde las coaliciones y alianzas entre dichos agentes van a determinar la dirección del proyecto urbano y la manera en la cual se va a organizar el nuevo empresarialismo urbano. Efectivamente, las nuevas formas de gobierno urbano estarían funcionando como una suerte de *parteneriado*¹¹ entre las administraciones públicas y algunas empresas, grandes o pequeñas, agentes sociales y culturales, instituciones, etc., dentro de una estrategia tanto de consenso como de movilización.

10 GARCÍA y MOLINA (2010), p. 1.

11 Según Harvey, las características de este *parteneriado* serían, por un lado, la firme *alianza entre el sector público y el sector privado* y el carácter empresarial de la misma, por la cual el negocio privado funciona de manera conjunta con el poder local para atraer fuentes de financiación externa, inversiones directas o creación de empleo. Por otra parte, el segundo componente que caracterizaría al empresarialismo urbano es *la mejora de la posición competitiva de cada ciudad* con respecto a la división espacial del consumo, a través de la oferta de una determinada calidad de vida, de la innovación cultural y de la mejora del entorno físico urbano, todo ello mediante estrategias de regeneración urbana centradas en el espacio como lugar de consumo, en el ocio y los eventos. La creación de una identidad y un imaginario propio de la ciudad, así como la apuesta por la gestión de grandes eventos, pasan también por pequeñas operaciones de remodelación del centro urbano, la inclusión de arquitecturas de firma que espectacularicen la escena urbana.

De ello resultaría la importancia del análisis de redes de políticas o *policy networks*, que incluyen desde las organizaciones de la sociedad civil hasta las entidades empresarias, en acuerdos neocorporativos entre agencias públicas y actores privados. Autores como PRATS, destacan que las mencionadas interacciones, la constitución o emergencia de determinados actores como “estratégicos” y los diferentes tipos de articulaciones se dan en un marco político institucional que los posibilita o propicia.

Según FERNÁNDEZ, la gobernanza, entonces, “implica comprender las reglas que van configurando las interacciones entre actores estratégicos en la formulación e implementación de las políticas”, “conocer cuál es la trama de actores y los acuerdos o decisiones logrados” y “quiénes y cómo son las operaciones estratégicas de actores claves”, en este caso, en la configuración del espacio de gestión de lo urbano¹².

Según lo comentado, la ciudad se constituye como un espacio en el que se tejen diversas relaciones no exentas de tensión, planteándose luchas por las definiciones legítimas de los objetos y prácticas en la toma de decisiones públicas. En torno a estas últimas, toma especial importancia la idea de información, como insumo necesario para poder ser parte de las discusiones y de la toma de decisiones en el ámbito de lo urbano.

4. ¿POR QUÉ TIENE QUE HABER PARTICIPACIÓN A ESCALA URBANA?

La ciudad y el barrio son mucho más que una sumatoria de vecinos, sino que se construyen a partir de la diversidad de población que se identifica con un espacio y una historia en común. Las ciudades alojan personas, patrimonio cultural y arquitectónico, a la vez que cuentan con biodiversidad, generando un ambiente particular: el ambiente urbano.

Pensar una gestión de las problemáticas urbano-ambientales, enriquecidas de la mano de la participación de una ciudadanía informada y activa, puesto que ya no es posible admitir que las decisiones relativas a bienes colectivos recaigan en unas pocas manos. Es necesario que estemos todos, simplemente porque las personas, los ciudadanos, somos quienes hacemos la ciudad. Resulta innegable que cualquier intervención en materia ambiental tiene múltiples y complejas implicancias que afectan directa

12 FERNÁNDEZ *et al.* (2017), p. 3.

e indirectamente a la población que vive en ese lugar, por lo tanto, la decisión que genere un impacto externo debe construirse con la mayor legitimidad posible o, en otras palabras, debe ser adoptada democráticamente. Esto último adquiere gran relevancia si pensamos el contexto de crisis ecológica y de cambio climático en el que estamos inmersos. Asimismo, participar responde a la idea de mejorar la eficiencia de la gestión pública en la medida en que es capaz de construir consensos obteniendo resultados que cuenten con la aceptación de un amplio número de personas y, además, mejora el rendimiento institucional por cuanto amplía la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

A pesar de la importancia de la participación ciudadana, la gran mayoría de los municipios argentinos no cuentan con ninguna clase de disposición en la materia. En este punto reside la fortaleza de notar que la ciudad es un ambiente más. Pensarlo de esta manera nos permite bajar toda la normativa nacional e internacional sobre participación ciudadana e información pública a un nivel local, construyendo una verdadera democracia ambiental desde abajo. Esta construcción resulta especialmente importante, ya que, como se mencionó más arriba, América Latina, en general, y Argentina, en particular, presentan tasas altísimas de urbanización. Por ende, la vida en la ciudad y la participación democrática en la gestión de lo ambiental a nivel urbano resulta de capital importancia.

La ciudadanía tiene que ser parte de la toma de decisiones a nivel local, marcando el ritmo y el futuro de la ciudad a través de un urbanismo participativo, que recoja los deseos, los anhelos y los sueños de quienes le dan razón y sentido a la ciudad en sí misma. Para darle lugar a esa participación, es necesario generar canales de acceso a información clara y precisa.

4.1. Pensando en clave local: el acceso a la información como el ABC de la participación ciudadana

Según DI PAOLA y CASTILLO, pocos años después de la caída del Muro de Berlín, junto con la transición en muchos países en desarrollo hacia regímenes democráticos y el surgimiento de diversos movimientos de organizaciones sociales, se inició el reconocimiento de la democracia ambiental, y la participación pública adquirió un rol protagónico en los procesos

de toma de decisiones¹³. Este paradigma se fue consolidando a través del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, acordada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que incorporó a los llamados “derechos de acceso” (información, participación y justicia), en forma interrelacionada e interdependiente. En dicho principio se establece que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”¹⁴.

El norte marcado por la Convención de Río de 1992 respecto de la participación de las personas y la gestión más bien “colectiva” del ambiente a partir de un necesario acceso a la información por parte de los ciudadanos fue recogido por primera vez en un tratado internacional vinculante para las partes, que se dio en llamar “Convenio de Aarhus”¹⁵, es decir, el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado en la Conferencia Ministerial Medio ambiente para Europa, celebrada en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998¹⁶. Como indica GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, su objetivo es proteger el derecho y deber de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, al medio ambiente (art. 1) y regula

13 DI PAOLA y CASTILLO (2020), p. 38.

14 Convención de Río de Janeiro de 1992.

15 SALAZAR (2014), p. 3. Apunta que el Convenio de Aarhus fue el primer texto internacional a nivel global que fue negociado con la colaboración de las ONG y que incluso aseguró la presencia de estas en los Encuentros de las Partes.

16 A partir de este momento, el Convenio de Aarhus fue firmado tanto por la Comunidad Europea como por todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como por otros Estados, entre ellos, aparte de diversos Estados europeos, Estados Unidos, Canadá, Australia e Israel. El Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 2001.

los tres pilares para su protección: primero, el derecho de las personas al acceso a la información ambiental; el segundo, el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y, por último, la garantía de acceso a la justicia, es decir, el derecho a entablar un proceso administrativo o judicial para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente¹⁷.

En el ámbito americano, la importancia capital del derecho a la información ha sido destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Reyes”. Allí, valiéndose de la Convención Americana de Derechos Humanos, el tribunal fijó tres requisitos de validez que deben reunir las restricciones al derecho de acceso a la información pública. En primer término, “deben estar previamente fijadas por ley”. Se entiende que, por estar involucrado en las restricciones un derecho consagrado en la Convención y en la Constitución, se trata de una ley en sentido estricto, esto es, normas de alcance general dictadas por el Poder Legislativo conforme el procedimiento constitucional previsto. En segundo lugar, la restricción debe obedecer a un objetivo permitido por la Convención en su artículo 13.2. Allí se admite realizar las limitaciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” a “la protección de la seguridad nacional, al orden público a la salud o a la moral pública”, también las que fluyan razonablemente de estas. Por último, el tercer requisito apunta a que la restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. El tribunal resalta que, en caso de existir varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe optarse por aquella que restrinja en menor medida el derecho tutelado. En otras palabras, la restricción debe ser conducente para alcanzar el logro de ese objetivo, pero siempre será admitida de forma excepcional¹⁸.

En el ámbito normativo de nuestra región, se dio un gran paso en materia de reconocimiento de los llamados “derechos de acceso” a través de la firma del llamado “Acuerdo de Escazú”. El mismo se celebró en Costa Rica el 4 de marzo de 2018, entrando en vigor del Acuerdo, se dio en abril de 2021, creándose un estándar regional sólido que debe ser defendido en cada Estado signatario, para darle vida a la democracia ambiental.

17 GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2013), p. 445.

18 FALCÓN (2017), p. 248.

Es importante que la interdependencia de estos derechos de participación, información y acceso a la justicia haya sido recogida por medio de instrumentos internacionales vinculantes como Aarhus y Escazú, pues la participación en la toma de las decisiones públicas en general, y en aquellas que involucren cuestiones ambientales en particular, no podría ser un derecho pleno si los ciudadanos que harán oír su voz en el proceso de toma de decisiones no cuentan con la información¹⁹ adecuada a través de la cual formar su opinión, asimismo tampoco podrán defender sus derechos si no cuentan con vías efectivas de acceso a la justicia. Estos derechos son los que permitirán ir creando el camino para alcanzar una gobernanza más plural de la cosa pública, dejando la puerta abierta para pensar en alternativas de gestión de lo urbano que abandonen el “urbanismo de despacho”. ¿Por qué es necesario pensar lo dicho desde una escala local?, pues porque las ciudades son los espacios más inmediatos de coexistencia de las personas, de interacción con el ambiente circundante y de relación con el propio Estado.

A pesar de la ya mencionada importancia de los derechos de acceso, reconocidos en la legislación argentina por medio de diversas normativas (especialmente relativas a la información ambiental y a la participación), que se vieron fortalecidas e impulsadas por la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, son muy pocas las ciudades o comunas que cuentan con alguna normativa que permita efectivizar la participación ciudadana a escala local. Este es el gran desafío del Acuerdo de Escazú en el ámbito interno argentino, impulsar los procesos de democracia participativa a escala local, sirviendo de norte para la creación de legislación que permita darle un cuerpo concreto a los derechos de acceso por medio de mecanismos que canalicen y posibiliten la participación activa de la ciudadanía y el control de la res pública.

Dada la relación de mutua implicancia entre derecho a la información y derecho a la participación, se propone revisar las normas relativas a la temática a escala nacional argentina, buscando generar una estructura argumental que sirva de base para la fundamentación de la exigibilidad de

19 En este esquema de argumentación, Basterra entiende que el derecho de acceso a la información pública puede ser abordado desde cinco planos distintos: como derecho humano fundamental, como instrumento para la participación ciudadana, como elemento para garantizar otros derechos, como herramienta para mejorar la gestión pública y como instrumento de control de la res pública. BASTERRA (2006), p. 12.

los derechos de acceso a escala local, llenando los vacíos legislativos que en la materia se observan. Este busca ser un aporte que permita visibilizar la problemática, hilando argumentos que quizá contribuyan al impulso de normativa local específica “desde abajo”.

5. UN RECORRIDO NORMATIVO EN CLAVE NACIONAL POR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN ARGENTINA

Se ha sostenido que la participación ciudadana “es el ADN de la democracia”²⁰, no solo porque legitima el ejercicio del poder, sino porque además se constituye en un importante elemento de control, y, en cuestiones ambientales, deviene en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad²¹. La participación ciudadana contribuye a enriquecer el debate para tomar decisiones y a dotar de un gran respaldo a las mismas, ya que alojaron la discusión entre diversos actores y se construyeron en base a consensos colectivos. Riqueza de la que difícilmente puedan presumir las decisiones adoptadas por un grupo de representantes y detentadores de cargos políticos, que aunque originados de la propia democracia, plantean y ponen en debate una sola voz que puede ser diametralmente opuesta a lo que los ciudadanos realmente desean.

El Estado, entonces, debe asumir un rol activo y posibilitador²², que aporte diseño institucional y medios concretos para que estemos hablando

20 FALCÓN (2017), p. 450.

21 Ver WALSH *et al.* (2000), p. 78.

22 Este rol posibilitador fue apuntado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en “Yamata con Nicaragua” (2005). A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha expedido sobre el tema al sostener que “[l]a participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”. Asimismo, entendió que “[...] el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple solamente a través del dictado de normativa que les otorgue un reconocimiento más bien formal, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de

de derechos propiamente dichos y no de “aleluyas jurídicas”²³. En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sostuvo que el advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obligará a reconocer a toda persona legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, no solo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes, sino a participar en la actividad gubernativa²⁴. Estamos hablando, entonces, de ciudadanos y ciudadanas que puedan realmente ser parte de la discusión, decidiendo por lo colectivo en el día a día, no solo surgiendo como actores políticos de relevancia al momento de confirmar o rechazar lo hecho por sus representantes por medio de votaciones esporádicas en las elecciones.

En el caso argentino, debido a su estructura federal y por el carácter autónomo de las 23 provincias que la componen y lo mismo que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la normativa relativa –en este caso– a participación ciudadana puede encontrarse en el nivel nacional –por medio de leyes nacionales en la materia–; a nivel provincial –a través de leyes emanadas de las respectivas legislaturas provinciales con un ámbito de aplicación restringido al territorio provincial–, y a nivel municipal –por medio de ordenanzas–. Todos estos instrumentos jurídicos estarán ordenados jerárquicamente, debiendo las ordenanzas municipales –las inferiores– adaptarse a lo determinado en las leyes provinciales, y, a la vez, estas deberán ajustarse a lo previsto en la normativa nacional. Esa adaptación de las normas y esta especie de corsé jurídico que marca el nivel legislativo nacional en materia ambiental no es tan rígido como a simple vista podría parecer, ya que en realidad el nivel nacional en materia de presupuestos mínimos, por ejemplo, lo que hace es marcar pautas mínimas infranqueables, pero provincias y municipios podrían inclinarse por normas y disposiciones aún más protectorias en la materia²⁵.

debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos”.

23 Expresión utilizada por el doctor Guillermo Moro en MORO (2012), p. 60.

24 “Baeza con Estado Nacional” (1984).

25 Este sistema apareció en Argentina de la mano de la Ley N° 25.675 de Presupuestos Mínimos de Protección en Materia Ambiental de 2002, sistema que se repite en la Ley

Los principios que rigen la participación ciudadana, en particular, estarán integrados no solo por las normas federales y locales, sino también por las pautas marcadas por instrumentos legislativos internacionales a los que el país haya suscrito. A continuación, corresponderá hacer un análisis sobre las normas que constituyen los principios rectores en materia de participación ciudadana y derecho a la información sobre cuestiones ambientales dadas solamente a nivel internacional –con influencia a nivel nacional– y las determinadas por la Constitución Nacional y leyes nacionales en general. De lo mencionado, se destaca, a nivel internacional, el Acuerdo de Escazú, siendo de relevancia a escala nacional la Ley General del Ambiente, la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global y la Ley Nacional de Educación Ambiental.

5.1. Principios de la Ley General del Ambiente

La Ley N° 25.675, dictada en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional (reformada en 1994), consagra los presupuestos mínimos en materia ambiental y constituye una norma que, como su nombre lo indica, concede una tutela uniforme o común para todo el territorio nacional, teniendo por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. A lo largo de su articulado, dispone lo necesario para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable²⁶. En tal sentido, el artículo 2° de la referida norma establece que uno de sus objetivos será, entre otros, el de “c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”. En el capítulo especial referido a participación ciudadana, la norma establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente que sean de incidencia general o particular. Asimismo, se impone la necesidad de acudir a procedimientos de “consultas y audiencias públicas” para autorizar actividades que “puedan tener efectos negativos y significativos sobre el ambiente”. Estas instancias de participación también deberán garantizarse

N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, del año 2007.

26 Ley N° 25.675 de 2002.

“en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio”²⁷. En este contexto, la Ley N° 25.675 establece:

“El proceso de ordenamiento ambiental teniendo en cuenta los aspectos políticos y físicos, [...] y, promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”²⁸.

Así las cosas, las autoridades deben institucionalizar procedimientos de consulta y audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente²⁹.

Los dispositivos de participación que nos trae la ley, como audiencias públicas y consultas, marcan que se mira con desconfianza el hecho de que una decisión que afecta a un bien colectivo, como es el ambiente, quede solo en manos de la autoridad, habilitando, por ende, caminos que ofrecen participación a numerosos actores sociales³⁰. Sin embargo, lamentablemente el resultado que estos dispositivos arrojen no resulta vinculante para las autoridades convocantes, pero, en caso de que estas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, deberán fundamentarla y hacerla pública.

5.2. La participación en la Ley de Cambio Climático

La crisis climática y ecológica a escala global que se vive actualmente ha tomado tales dimensiones que ha motivado toda clase de acciones estatales en torno a su mitigación. Una de ellas ha sido la sanción de diversas leyes, por parte de diferentes países, en busca de destinar presupuesto y establecer estándares mínimos de protección ambiental frente al cambio climático. Argentina no ha sido la excepción, y en noviembre de 2019 se sancionó la Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, siendo esta una ley sumamente luchada e impulsada por los sectores ambientalistas de juventudes, lo cual

27 Artículo 21 de la Ley N° 25.675 de 2002.

28 Artículo 10 de la Ley N° 25.675 de 2002.

29 Ley N° 25.675 de 2002.

30 SABSAY y DI PAOLA (2003), p. 29.

marca un hito exitoso para el movimiento “fridays for future”³¹ que le dio peso a los y las jóvenes en cuestiones ambientales a escala global, poniendo el foco en lo que ellos tienen para decir respecto de la crisis climática. En este contexto, son las juventudes quienes, organizadas, vienen a patear el tablero, a exigir soluciones y una toma de decisiones participativa en asuntos ambientales.

Estas demandas sociales han sido recogidas en esta ley, cuyos objetivos son: establecer estrategias y medidas vinculadas al estudio del impacto, la vulnerabilidad y las actividades de adaptación al cambio climático que puedan garantizar el desarrollo humano y los ecosistemas; asistir y promover estrategias de mitigación y reducción de gases de efecto invernadero en el país; reducir la vulnerabilidad humana y de los ecosistemas ante el cambio climático, protegiéndolos de los efectos adversos³².

Dentro de las cuestiones interesantes planteadas a lo largo del articulado de la ley, podemos encontrar la creación del Gabinete Nacional de Cambio Climático³³, presidido por el jefe de Gabinete de ministros que tendrá como objetivo articular entre las distintas áreas de la Administración Pública el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Por su parte, el Gabinete creado deberá convocar a un Consejo Asesor Externo de carácter consultivo y permanente integrado por científicos, representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, comunidades indígenas, universidades, centros de investigación públicos y privados y representantes de partidos políticos con representación parlamentaria³⁴. Por otro lado, la ley contempla la elaboración de un Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático que se actualizará con una periodicidad no mayor a los cinco años³⁵.

La información tiene un capítulo importante en esta ley, ya que se dispone la creación del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Cli-

31 La referente e iniciadora de este movimiento ha sido la activista socioambiental Greta Thunberg, y hoy el reclamo de las juventudes por acción gubernamental frente al cambio climático se ha irradiado por todo el mundo.

32 Ley N° 27.520 de 2019.

33 Ídem.

34 Ídem.

35 Ídem.

mático³⁶ como instrumento para el diagnóstico y desarrollo de planes de respuesta para garantizar la transparencia y el monitoreo de medidas de mitigación, debiendo el Poder Ejecutivo generar un Informe Ambiental Anual, en el marco del Plan de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

Por último, entre sus puntos salientes, la ley plantea la necesidad de que cada jurisdicción promueva procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados, públicos y privados para fomentar la sensibilización pública y promocionar la búsqueda de soluciones de forma conjunta y la planificación participativa³⁷. Específicamente, el artículo 25 de la Ley N° 27.520 habla de la participación en los siguientes términos:

“Cada jurisdicción debe promover procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al Cambio Climático, como ser:

- a) Facilitar y proporcionar de forma continua, asistencia a todos aquellos actores interesados, públicos y privados, para evaluar los impactos del Cambio Climático, facilitando los conocimientos, los elementos, las herramientas y los métodos de evaluación disponibles.
- b) Promocionar la búsqueda de soluciones de forma conjunta y la planificación participativa.
- c) Fomentar la sensibilización pública.
- d) Aumentar las capacidades individuales, comunales y sectoriales.
- e) Constituir un proceso participativo de evaluación de la viabilidad de las opciones y medidas identificadas para integrarlas en la gestión de los distintos sectores y sistemas”.

Este último artículo plantea cuestiones muy interesantes respecto de la participación, ya que habla de la importancia de la “sensibilización”, que de hecho es un pilar necesario para pensar en una ciudadanía informada y que se implica en los asuntos que tienen como objeto a bienes colectivos de capital trascendencia, como es el ambiente.

36 Ídem.

37 Ídem.

5.3. La participación ciudadana en la Ley de Educación Ambiental

La Ley de Educación Ambiental Integral, recientemente sancionada, introduce nuevas regulaciones en materia de participación ciudadana. A efectos de esta ley, se entiende a la educación ambiental como un campo de intervención político-pedagógica que impulsa procesos educativos integrales orientados a la construcción de una racionalidad ambiental, en la cual distintos conocimientos, saberes, valores y prácticas ambientales confluyen y aportan a la formación ciudadana y al ejercicio del derecho a un ambiente sano, digno y diverso³⁸.

En el marco internacional, la necesidad de una educación ambiental fue enunciada por primera vez en 1972, en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. En la Conferencia Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), celebrada en 1976, se creó un Programa Internacional de Educación Ambiental (PIEA), y un año más tarde, en la Primera Conferencia Internacional sobre Educación Ambiental de Tbilisi, se evidenció la necesidad de incluir la educación ambiental en la formación de todos los individuos y sociedades. En 1987, la UNESCO y el PNUMA realizaron un encuentro en Moscú: el Congreso Mundial sobre Educación y Formación relativo al Medio Ambiente, para establecer las estrategias de carácter curricular para la implementación de la educación ambiental a nivel internacional³⁹.

Una cuestión muy interesante de esta ley es la de reconocer que la educación ambiental es necesaria en todas las edades y sectores⁴⁰. Habitual-

38 Ley Nº 27.621 de 2021.

39 Fundamentos de la Ley Nº 27.621 de 2021.

40 En el artículo 2º de la Ley Nº 27.621 encontramos una propuesta bastante amplia, a saber: Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI): es el instrumento de planificación estratégica y de la aplicación de una política pública nacional permanente y concertada que alcance a todos los ámbitos formales y no formales de la educación, de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y medios de comunicación. Está dirigida a todas las edades, grupos y sectores sociales, con el fin de territorializar la educación ambiental mediante acciones en el corto, mediano y largo plazo. Estrategia Nacional para la Sustentabilidad en las Universidades Argentinas (ENSUA): es parte de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) y tiene como objetivo promover la gestión en las universidades públicas y

mente, las leyes en materia de educación tienen como población objetivo a quienes están escolarizados, de ahí que esta norma presenta un punto de vista innovador al incluir a quienes han finalizado su período de formación elemental.

Por otra parte, la misma norma se refiere a la educación ambiental como un “proceso educativo permanente con contenidos específicos y transversales”⁴¹, buscando llegar a la formación de una conciencia ambiental. Apunta la ley en el mismo artículo 2º:

“Se trata de un proceso que defiende la sustentabilidad como proyecto social, el desarrollo con justicia social, la distribución de la riqueza, preservación de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, democracia participativa y respeto por la diversidad cultural. Se busca el equilibrio entre diversas dimensiones como la social, la ecológica, la política y la económica, en el marco de una ética que promueve una nueva forma de habitar nuestra casa común”.

Más puntualmente en materia de participación ciudadana, el artículo 5º menciona los que serán los objetivos de la norma, y la letra b) establece:

“Promover y fortalecer el pensamiento crítico desde un enfoque complejo, aportando a la problematización de la cuestión ambiental como asunto histórico, situado y socialmente construido”.

Asimismo, la letra e) indica:

“Valorar e integrar los saberes populares y la multiplicidad de identidades culturales en la discusión de las problemáticas ambientales locales”.

privadas de todo el territorio nacional, a los fines de que dichas instituciones tengan herramientas para decidir incorporar la dimensión ambiental en todos los ámbitos que hacen a la vida universitaria, desde lo curricular a la gestión edilicia, la extensión y la investigación, con miras a la construcción de una cultura ambiental universitaria. Estrategia Jurisdiccional de Educación Ambiental Integral (EJEAI): es la instrumentación y adecuación de la implementación de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental Integral (ENEAI) en el ámbito provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante los mecanismos de articulación correspondientes para la institucionalización y materialización de programas, proyectos, acciones y espacios participativos que promuevan la expresión, visión y experiencia de los diferentes actores y sectores (especialmente estatales, académicos, educativos y de la sociedad civil), y que mediante su implementación generen líneas de acción en las políticas ambientales regionales y locales, la promoción de alianzas institucionales, la profundización, consolidación de procesos de gestión en el mediano y largo plazo en el campo de la educación ambiental.

41 Ley N° 27.621 de 2021.

Por último, es importante resaltar que el artículo 24 da cuenta de la importancia de contar con una ciudadanía informada y formada en la materia ambiental, para poder realizar el ejercicio cívico de participación en la discusión democrática en temas atinentes a bienes colectivos como el ambiente, y para que los ciudadanos conozcan y entiendan realmente la discusión y la implicancia de tomar tal o cual curso de acción, incluso en temáticas complejas. En este artículo se hace una alusión específica al Acuerdo de Escazú, como estándar internacional en materia de información y de participación ciudadana⁴².

5.4. Algunas precisiones sobre el derecho de acceso a la información ambiental reconocido en la legislación argentina

El marco regulatorio del derecho de acceso a la información, entendido como condición básica para poder ejercer otros derechos como el de participación, es fortalecido e impulsado por la inserción del llamado Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino. Este marco jurídico encuentra como piedra angular a la llamada Ley General del Ambiente (LGA) N° 25.675; la Ley N° 25.831, que consagra el régimen de libre acceso a la información ambiental, y el Decreto Nacional N° 1172/2003, que tiende a regular, en términos generales, al acceso a la información pública. Asimismo, también resulta importante sumar los aportes realizados por la Ley Nacional de Cambio Climático y la Ley Nacional de Educación Ambiental, que también consideran el derecho a la información.

La LGA contempla numerosas disposiciones referidas a la información ambiental. En primer término, el artículo 2° letra i) establece entre los objetivos de la política ambiental nacional “organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”. Concordantemente, el artículo 16 expresa que:

42 En el artículo 24 de la Ley N° 27 encontramos lo siguiente: “La autoridad de aplicación deberá garantizar en todas las políticas, acuerdos y acciones derivados de la presente ley el respeto de los derechos establecidos en el marco legal creado por la ley 25.831, Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, y 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 (Escazú) aprobado por ley 27.566”.

“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”.

La idea de esta norma es completar el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, por cuanto establece, en su parte pertinente, que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. Este artículo, incorporado en la reforma constitucional de 1994, reconoce de manera explícita el derecho de todos los habitantes de solicitar y recibir información pública ambiental, pero en ese momento no se clarificó cómo se instrumentaría ese derecho, dejando el detalle para una ley específica.

Por otra parte, por medio del artículo 17 de la LGA, se creó un organismo encargado de sistematizar, ordenar y proporcionar la información ambiental al disponer que “la autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”. Finalmente, determina que “las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él pueden provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional”. La norma en cuestión resulta categórica, por cuanto coloca el deber de informar más allá del requerimiento individual de cualquier persona, y la eleva a un nivel institucional, como una obligación más en cabeza del Estado. La importancia de esta obligación no solo reposa sobre la rendición de cuentas que debe hacerse ante el órgano legislativo, sino también que apunta a construir un plan a largo plazo en materia ambiental, fijando metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Sobre las disposiciones que la Ley General del Ambiente contiene respecto del acceso a la información, aparecen dos normas que resultan fundamentales para garantizar este derecho, que, como ya se ha dicho, es condición esencial para el correcto ejercicio de la participación en los procesos de toma de decisiones.

Para comenzar, el artículo 2º de la Ley de Acceso a la Información Ambiental define la información ambiental como “toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) el estado del ambiente o algunos de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente”.

Siguiendo a FALCÓN, la importancia de producir información ambiental no solo reposa en la necesidad de efectivizar el derecho a la participación de la ciudadanía, sino que también constituye un elemento medular en la confección de indicadores confiables que permitan la ejecución de un plan ambiental sustentable a largo plazo, protegiendo el ambiente y el patrimonio cultural. En tal sentido, los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IANCA)⁴³ constituyen instrumentos para cuantificar y evaluar los resultados logrados por los programas y políticas públicas en materia ambiental.

El artículo 3º de la misma norma conforma un importante pilar en lo que se refiere a la legitimación activa para solicitar información, pues dispone que:

“El acceso a la información ambiental será libre y gratuito para toda persona física o jurídica, a excepción de aquellos gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada. Para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado”.

Es interesante resaltar que lo dispuesto por este artículo guarda relación con lo resuelto por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el caso “Senda de Granada”, a partir de la comunicación presentada el 13 de mayo de 2008 por la Asociación para la Justicia Ambiental (AJA) conjuntamente con la Asociación de Vecinos Senda de Granada Oeste, que

43 DI PAOLA (2006), p. 44.

tuvo origen en un “Convenio Urbanístico” entre el Ayuntamiento de Murcia y desarrolladores privados, cuyo objetivo era declarar suelo urbanizable a tierras circundantes al municipio, que estaban destinadas a desarrollos agrícolas por parte de vecinos del lugar y habían adquirido gran valor inmobiliario. La situación motivó el reclamo de los mismos, con infructuoso resultado. El mencionado Comité determinó que existió denegación del acceso a la justicia en el ámbito español, incumplimiento del deber de “cuantía razonable en el cobro de tasas para la entrega de información ambiental y ausencia de garantías de participación”⁴⁴.

Se plantea aquí algo interesantísimo, ya que la posibilidad de acceder a los datos no debe estar sujeta a ningún condicionamiento, simplemente debe venir del interés de informarse. El saber por el saber mismo es tutelado en la norma argentina, marcando que como regla la misma debe ser brindada de forma libre y gratuita. La amplitud en la legitimación activa va en concordancia con la naturaleza del derecho colectivo en cuestión, y con la importancia de la presencia del ojo público con lo que sucede respecto del ambiente.

5.5. Los orígenes del llamado “Acuerdo de Escazú”

Actualmente hay plena convicción –que aparece plasmada en instrumentos normativos nacionales e internacionales ya comentados– de que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales involucra necesariamente el efectivo reconocimiento y aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia, según lo establece el Principio 10 de la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992.

Asimismo, con Río 92 se dio el puntapié inicial para que, tanto a nivel nacional como regional, comenzaran diversos procesos destinados a incor-

44 Las violaciones comunicadas fueron las siguientes: incumplimiento del criterio de “cuantía razonable” en el cobro de tasas por la entrega de información ambiental –artículo 4, párrafo 8 del Convenio–; ausencia de aplicación de las garantías de participación establecidas en el artículo 6 del Convenio en la aprobación de los instrumentos de planeamiento, al comienzo del proceso, “cuando todas las opciones estén abiertas y el público pueda ejercer una influencia real”, e incumplimiento de lo establecido en el artículo 9, sobre el derecho de acceso a la justicia en relación a la denegación de las medidas cautelares solicitadas y a la imposición de costas y de fianzas extraordinarias.

porar los derechos de acceso y al medio ambiente sano en sus respectivas legislaciones. Esta oportunidad se aprovechó en Argentina en la Reforma Constitucional de 1994, a partir de la cual se incluyó el derecho humano al medio ambiente sano en el artículo 41.

A nivel internacional, en la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible de 1996, con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los países miembros adoptaron diversos compromisos con miras a la promoción del desarrollo sostenible a través del fortalecimiento de la concientización social, y la amplia participación pública, la integración, la cooperación hemisférica, la equidad y la justicia social, con especial énfasis en las mujeres, los niños y los grupos en situación de vulnerabilidad⁴⁵.

En el ámbito del Mercosur, a través del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente de 2001, se reafirmó el compromiso con los Principios de la Declaración de Río 92, y se acordó promover en forma efectiva la participación de la sociedad civil en los temas ambientales⁴⁶.

La importancia de los derechos de acceso fue reconocida de forma amplia y extendida en diversos ámbitos internacionales, y la primera región que avanzó en la construcción y firma de un tratado regional vinculante en la materia fue Europa, a través de la Convención de Aarhus, en 1998⁴⁷.

La integración regional y la colaboración internacional entre Estados marcó el inicio de muchos documentos internacionales en torno a los derechos de acceso. Esto a su vez, más tarde o más temprano, motivó la sanción de normas en el ámbito doméstico de cada uno de los Estados involucrados.

Cuando los países de América Latina y el Caribe comenzaron a dialogar y debatir acerca del camino para darle fuerza legal a los derechos de acceso consagrados en el Principio 10 de Río, se abrieron distintas discusiones acerca de la conveniencia de adoptar un acuerdo propio, o bien adherir a la Convención de Aarhus, y se optó por la construcción de un convenio para América Latina y el Caribe. Es en este sentido que la iniciativa regional se presentó como un proceso de fortalecimiento de capacidades, tanto a

45 Declaración de Santa Cruz de la Sierra y Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas, Cumbres de las Américas sobre Desarrollo Sostenible de 1996.

46 Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR de 2001.

47 DI PAOLA y CASTILLO (2020), p. 40.

nivel del Estado como de la sociedad civil, el cual podría responder a las características, identidad y desafíos propios, proporcionando una respuesta latinoamericana a una problemática global que adquiriría en nuestra región tintes específicos.

Según DI PAOLA, la participación ciudadana ha sido, desde el inicio del movimiento ambiental, esencial para el reconocimiento de los derechos, y la sociedad civil, a través de la participación en el proceso de construcción del acuerdo desde el comienzo de su negociación ha sido clave para un avance positivo en la materia⁴⁸, ya que permitió empoderar a las comunidades, participando de manera significativa en las decisiones que afectan a su medio ambiente y calidad de vida, así como a lo atinente a la gobernanza de los recursos naturales⁴⁹.

Estos aportes llevados adelante por la sociedad civil (“el público”, como fue nombrado en el proceso), se fueron dando en paralelo a la negociación del texto final del Acuerdo. Ello demostró ser un elemento clave para elevar la ambición del instrumento, ya que un acuerdo sobre los derechos de acceso no podía ser coherentemente construido, si no había acceso por parte de la sociedad civil en el proceso de elaboración. Esto, sin dudas, marcó un hito en la diplomacia internacional, abriendo paso a la posibilidad de replicar este tipo de mecanismos en el ámbito doméstico de cada Estado participante.

Otra cuestión muy especial que rodeó al Acuerdo de Escazú es que la CEPAL creó el Observatorio sobre el Principio 10, para fomentar la difusión, conocimiento e implementación de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en la región.

El Acuerdo se celebró en Costa Rica el 4 de marzo de 2018. Quedó abierto a la firma en septiembre del mismo año y los firmantes deberían luego ratificar el Acuerdo en sus instancias nacionales. Argentina fue uno de los países que llevó adelante esto, a partir de la sanción de la Ley N° 27.566, que aprobó el documento en octubre de 2020.

La entrada en vigor del Acuerdo se dio en abril de 2021, siendo este el inicio de un proceso y de una lucha que deberá darse en cada país, ya

48 DI PAOLA y CASTILLO (2020), p. 42.

49 KNOX y TORRES (2020), p. 124.

que es preciso que los gobiernos adecúen sus reglamentaciones para la protección de los derechos ambientales y cumplan con lo establecido no solo en el Acuerdo, sino en lo pautado en el Principio 10 de la Declaración de Río.

5.6. Algunas precisiones acerca del derecho de acceso a la información y a la participación en el Acuerdo

Como ya se ha comentado, el Acuerdo de Escazú consagra un estándar regional en materia de derechos de acceso en cuestiones ambientales. Dentro de estos derechos de acceso encontramos a la información, la participación y a la justicia. Particularmente aquí nos interesa ocuparnos de la relación entre participación e información.

No puede entenderse la información ambiental sin el acceso a la misma, a la vez que tampoco puede pensarse el ejercicio de la participación sin información sobre la temática a abordar. El derecho al acceso a la información está garantizado legalmente en diferentes países, incluso a nivel constitucional, en relación con el ya mencionado Principio 10 de Río 92.

Hay una indisociable relación entre la información y la participación ambiental, y encontramos este vínculo en la enunciación de los Objetivos del Acuerdo de Escazú, a saber:

“Artículo 1

Objetivo

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

Para el logro de este objetivo, el Acuerdo contempla la protección del derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, en concordancia con el Objetivo 16 de Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas, referido a la justicia y las instituciones para la paz.

En este sentido, los Estados se comprometen a avanzar progresivamente en la implementación de derechos de acceso, sin retrocesos, y a rendir cuentas de los avances alcanzados ante las partes.

Los países firmantes del Acuerdo se comprometen, además, a garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental, en su poder o en su custodia, y facilitar en particular el acceso de personas o grupos en situación de vulnerabilidad (art. 5).

También deberán recopilar y poner a disposición del público la información ambiental relevante para sus funciones, de forma sistemática, proactiva y accesible, y actualizar esa información de forma periódica y desagregada a nivel subnacional y local (art. 6)⁵⁰.

La participación es mencionada específicamente en el artículo 7, a través de sus 17 números. Se destacan los tres primeros:

- “1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente”⁵¹.

El texto del Acuerdo avanza, además, en algo muy interesante, que es que el derecho del público a participar incluirá la oportunidad de presentar

50 Ídem.

51 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 de 2018.

observaciones; que la difusión de las decisiones resultantes de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, y que las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación.

6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A ESCALA LOCAL

El Acuerdo de Escazú refleja la voluntad de los gobiernos y la sociedad civil de América Latina y el Caribe de avanzar hacia sociedades más transparentes, participativas y sostenibles. La ratificación e incorporación de este Acuerdo a la legislación nacional argentina viene a poner de resalto la importancia de los derechos de acceso en materia ambiental. Estos derechos de acceso ya eran recogidos por la normativa nacional, pero no es menos cierto que Escazú vino a impulsar lo que ya se tenía y a marcar todo lo que aún queda por hacer. Desde la sanción de la Ley General del Ambiente han pasado casi veinte años, a partir de allí diversas normas ya analizadas han mencionado una y otra vez la necesidad de que las normativas locales contemplen mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información. A pesar de eso, son pocos los municipios que han adecuado su legislación para dar cabida a dispositivos que permitan una gestión participativa de lo urbano. Se han ensayado aquí una serie de argumentos que permiten justificar la participación ciudadana y el derecho a la información en cuestiones ambientales, a fin de intentar sortear el enorme vacío legal en la materia que se da a escala local.

Es necesario contar con una ciudadanía que se informe sobre sus derechos de acceso, que sepa que cuenta con herramientas brindadas por normativa nacional e internacional que avala su posibilidad de implicarse, debatir, actuar y controlar en lo relativo a la gobernanza urbana en materia ambiental. El contexto de crisis ecológica y de cambio climático sin dudas hace que estos derechos de acceso que consagran una “democracia ambiental” se vuelvan aún más importantes. Por su parte, la educación ambiental resulta fundamental para plantear nuevas formas de relación entre

los humanos y la naturaleza, construyendo una nueva ética que permita ponerle un freno a la crisis actual, mitigando sus efectos.

Es hora de que las ciudades, en tanto lugares en los cuales se desarrolla la vida de la mayoría de la población, cuenten con sistemas de gobernanza participativa, de la mano de un urbanismo participativo, que permita a los ciudadanos ser artífices de la ciudad que desean. En este sentido, resulta útil rescatar una frase de CONFUCIO que reza: “Explícame y me olvidaré. Muéstrame y lo recordaré. Hazme partícipe y entenderé”⁵². Ese es el camino a seguir para vivir en ciudades más justas y democráticas. Este texto espera ser un aporte en esa dirección.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

BASTERRA, Marcela (2006): *El derecho fundamental de acceso a la información pública* (Buenos Aires: Lexis Nexis).

BERNHARDT, Nadia y BALAUDE, Cintia (2016): “La situación jurídica del árbol en la ciudad. Traducciones éticas que se permean en el ámbito legislativo latinoamericano”. Disponible en línea: <https://dpicuantico.com/area_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-ambiental-nro-102-03-03-2016/>.

BORJA, Jordi (2012): “Espacio público y derecho a la ciudad”. Disponible en línea: <https://debatstrebalsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf>.

CEPAL (2017): Estimaciones y proyecciones de población. Disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion>>.

DI PAOLA, María Eugenia (2006): “Normas e indicadores ambientales: de la teoría a la realidad”. Disponible en línea: <<http://www.farn.org.ar/docs/p44.pdf>>.

DI PAOLA, María Eugenia y CASTILLO, María Laura (2020): “De Río 92 a Río+20. América Latina y el Caribe. ¿Que 20 años no es nada?”, en

52 VIENA (2014), p. 1.

- PRIEUR, Michel *et al.* (eds.), *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (Santa Fe: Ediciones UNL).
- FALCÓN, Juan Pablo (2017): “Ambiente urbano y participación ciudadana”, en SCHEIBLER, Guillermo (coord.), *Cuestiones de derecho urbano* (Buenos Aires: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
- FERNÁNDEZ, Silvana (2017): “Gobernanza urbana y construcción de sentidos sobre democracia, política y desarrollo en la ciudad de Córdoba. Recorridos y aprendizajes en el proceso de investigación”. Disponible en línea: <<https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/5911>>.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2013): “Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la sentencia Boxus”. Disponible en línea: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527800>>.
- GARCÍA, Eva y MOLINA, Patricia (2010): “De la gestión urbana al empresarialismo en la ciudad de Madrid”. Disponible en línea: <https://oa.upm.es/38254/1/INVE_MEM_2010_209188.pdf>.
- HERNANDEZ, Sergio: “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, vol. 9.
- KNOX, John y TORRES, Valeria (2020): “La importancia del Acuerdo de Escazú”, en PRIEUR, Michel *et al.* (eds.), *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (Santa Fe: Ediciones UNL).
- MORO, Guillermo (2012): “No regresividad y luchas por el sentido en el campo jurídico: el caso de los derechos sociales”, en PRIEUR, Michel y SOZZO, Gonzalo (coords.), *La non régression en droit de l'environnement* (Bruselas: Bruylant).
- ORELLANA, Marcos (2020): “Escazú como la expresión del vínculo entre derechos humanos y ambiente”, en PRIEUR, Michel *et al.* (eds.), *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (Santa Fe: Ediciones UNL).
- PAUSA, Periódico Digital (15 de mayo de 2020): “La lucha por la paridad es una lucha por más democracia”. Disponible en línea: <<https://www.>>

pausa.com.ar/2020/05/la-lucha-por-la-paridad-es-una-lucha-por-mas-democracia/>.

SABSAY, Daniel y DI PAOLA, María Eugenia (2003): “La participación pública y la nueva ley general de ambiente”, en *Anales de legislación ambiental*, vol. 14 (Buenos Aires: La Ley).

SALAZAR, Eduardo (2014): “La participación del público en la elaboración del derecho ambiental internacional: el Convenio de Aarhus”. Disponible en línea: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=733704>>.

SANDIA, Luis Alfonso (2009): “El ambiente y el desarrollo sustentable en la ciudad latinoamericana”, en *Revista Investigación y Desarrollo*, vol. 17, Nº 2.

VIENA (2014): “Praxisbuch. Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln”, en *Stadtentwicklung* Nº 127. Disponible en línea: <<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>>.

WALSH, Juan Rodrigo *et al.* (2000): *Ambiente, derecho y sustentabilidad* (Buenos Aires: La Ley).

NORMATIVA CITADA

- Acuerdo (4 de marzo de 2018). 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.
- Declaración (8 de diciembre de 1996) de Santa Cruz de la Sierra y plan de acción para el desarrollo sostenible de las Américas.
- Declaración (14 de junio de 1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Ley Nº 25.841 (26 de noviembre de 2003). Aprobación de acuerdo marco sobre medio ambiente del Mercosur.
- Ley Nº 25.675 (6 de noviembre de 2002). Política ambiental nacional.
- Ley Nº 27.520 (20 de noviembre de 2019). Presupuestos mínimos de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Ley Nº 27.621 (13 de mayo de 2021). Ley para la implementación de la educación ambiental integral en la República Argentina.

JURISPRUDENCIA CITADA

- “Baeza con Estado Nacional” (1984): Corte Suprema de Justicia de la Nación, 28 de agosto de 1984 (acción declarativa federal de inconstitucionalidad). Fallos: 306:1125.
- “Quintan S.A. con Mujica” (1997): Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Buenos Aires, Sala II, 5 de agosto de 1997 (daños y perjuicios).