

---

# **El Acuerdo de Escazú: análisis, concordancias y relaciones con la normativa ambiental argentina**

myf

20



## Dr. Horacio L. **Allende Rubino**

*Juez del Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual de la 6ª Nominación de Rosario. Doctor en Derecho. Magíster en Sistemas Humanos Ambientales. Profesor titular de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Rosario.*



## Dr. Mariano H. **Novelli**

*Secretario del Tribunal Colegiado de Responsabilidad Extracontractual de la 6ª Nominación de Rosario. Miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Profesor adjunto de Derecho Ambiental en la Universidad Nacional de Rosario.*

## I. Introducción

El Acuerdo de Escazú, cuya denominación oficial es 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, fue adoptado el 4 de marzo de 2018 y aprobado por la Argentina mediante ley 27.566 del año 2020<sup>1</sup>. Entró en vigor el 22 de abril de 2021 y representa un hito en el decurso de la defensa del ambiente<sup>2</sup>.

Constituye el único instrumento jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)<sup>3</sup>, es el primer tratado sobre cuestiones ambientales de la región y “el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales”<sup>4</sup>.

Tiene su basamento en el Principio 10 de la Declaración de Río<sup>5</sup>. Imbrica, en forma directa y necesaria, la protección ambiental con la democracia y los derechos humanos, entendiendo

–conforme a su preámbulo– que “los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada”.

En el marco de tal interdependencia, reafirma la axial importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la obligación que tienen los Estados de respetarlos, protegerlos y promoverlos, así como las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otras condiciones. Es decir que se trata de un instrumento “basado en el desarrollo de obligaciones para los Estados y de derechos para los ciudadanos, que funcionan como mínimos que los ordenamientos nacionales pueden reforzar pero nunca disminuir”<sup>6</sup>.

Reafirma, a su turno, los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración

de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Entre otros vínculos, se advierte una estrecha conexión con el Principio 11 de esta última, que señala la necesidad de que los Estados cuenten con leyes de protección ambiental eficaces.

El Acuerdo referencia, asimismo, distintos tratados ambientales y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales constituyen normas jurídicas de evidente interacción<sup>7</sup>; e invoca, reconoce y se funda en la multiculturalidad de América Latina.

## II. El Acuerdo de Escazú

### II.1. Objetivo

El Acuerdo explicita como objetivo, en su artículo 1, 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.

Pretende, pues, que los Estados aseguren de forma eficaz los derechos de acceso en materia ambiental, para tutelar en definitiva el derecho humano a un ambiente sano, declarado así a nivel internacional por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>9</sup> e instituido en la Argentina por el artículo 41 de la Constitución Nacional.

En nuestro país, dentro de la dimensión normativa, la problemática de la información se halla contemplada en la Ley de Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Ambiental (ley 25.831) y en los artículos 16 a 18 de la Ley General del Ambiente –LGA– (ley 25.675). Por su parte, la participación ciudadana y el derecho de toda persona a opinar mediante procedimientos de consulta o en audiencias públicas se encuentran regulados en los artículos 19 a 21 de la indicada LGA, que, en cuanto al acceso a la justicia, refiere en su artículo 30: “El acceso a

la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie”<sup>9</sup>.

Cabe destacar que no obstante la legislación referida, se advierte en la Argentina una eficacia relativa de las normas ambientales, restando implementarse acciones que posibiliten una mayor participación de la sociedad civil.

## II.2. Definiciones

El artículo 2 precisa el significado y alcance de los términos utilizados en el Acuerdo.

### II.2.a Derechos de acceso

Así, determina que los “derechos de acceso” son:

- El derecho de acceso a la información ambiental;
- El derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, y
- El derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

El acceso, entonces, implica: a) la toma de conocimiento en relación a la información ambiental; b) la acción de comunicación o postulación en la adopción de decisiones ambientales y c) la posibilidad de ocurrir ante la Justicia frente a los conflictos ambientales.

La minuciosa regulación de los derechos de acceso convierte al Acuerdo en un instrumento coadyuvante para la construcción del Estado Ambiental de Derecho, entendido éste como “el marco jurídico de derechos y obligaciones sustantivas y procesales que incorpora los principios del desarrollo sostenible en el Estado de Derecho”<sup>10</sup>.

### II.2.b. Información ambiental

El Acuerdo considera “información ambiental” a cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asocia-

dos que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.

En este sentido, armoniza con el concepto vigente en nuestro derecho, en cuanto el artículo 2º de la Ley de Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Ambiental (ley 25.831) entiende por información ambiental a 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 alguno 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”.

### **II.2.c. Personas o grupos en situación de vulnerabilidad**

Las “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” son, según el

Acuerdo, aquellas que se encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso en él reconocidos, por las circunstancias o condiciones que se entiendan “en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales”.

### **II.3. Principios**

El artículo 3 enumera los principios que informan el Acuerdo, a saber:

- 1 • Principio de igualdad y principio de no discriminación.
- 2 • Principio de transparencia y principio de rendición de cuentas.
- 3 • Principio de no regresión y principio de progresividad.
- 4 • Principio de buena fe.
- 5 • Principio preventivo.
- 6 • Principio precautorio.
- 7 • Principio de equidad intergeneracional.
- 8 • Principio de máxima publicidad.
- 9 • Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales.
- 10 • Principio de igualdad soberana de los Estados.

- 11 • Principio pro persona.

Muchos de estos principios se encuentran estatuidos por la Ley General del Ambiente, otros en diversos tratados de Derechos Humanos, o reconocidos por la doctrina.

### **II.4. Disposiciones generales**

El artículo 4 del Acuerdo contiene disposiciones que imponen ciertas obligaciones a los Estados, entre ellas garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el Acuerdo. Ello resulta concordante con la cláusula ambiental del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Otra obligación consiste en velar para que los derechos reconocidos en el Acuerdo puedan ser libremente ejercidos. A tal efecto, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias –de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra– para asegurar la implementación del

Acuerdo y asimismo proporcionar “al público<sup>11</sup> información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso”, orientarlo y asistirlo –en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad– a fin de favorecer el ejercicio de tales derechos.

Cada Parte debe igualmente garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del ambiente, proporcionándoles reconocimiento y resguardo.

El Acuerdo incluye también una cláusula que lo determina como piso protectorio<sup>12</sup> y otra que adopta expresamente el principio de interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso<sup>13</sup>.

## II.5. Acceso a la información

El acceso a la información se aborda tanto desde su vertiente de transparencia pasiva como activa y bajo el principio de máxima publicidad<sup>14</sup>.

### II.5.a. Accesibilidad de la información ambiental (transparencia pasiva)

Determina el Acuerdo en su artículo 5 que cada Parte debe garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia. Detalla luego que el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:

a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se requiere –lo cual coincide con el contenido del artículo 3° de la ley 25.831<sup>15</sup>–.

b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud.

c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

Respecto de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, determina que cada Parte habrá de fa-

cilitarles el acceso a la información “estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones”; así como garantizar que dichas personas o grupos vulnerables, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para efectuar sus peticiones y obtener respuesta.

En párrafo aparte, el Acuerdo trata la cuestión referida a la denegación del acceso a la información ambiental. Dispone que cuando la información solicitada o parte de ella no se entregue al requirente por encuadrar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, indicando las normas jurídicas y las razones que justifiquen la decisión, y enterar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla.

Las Partes que no posean en su legislación un régimen de excepciones po-

drán denegar el acceso cuando hacer pública la información: a) pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; b) afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional o la protección del ambiente; o c) genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

El Acuerdo precisa igualmente que en los regímenes de excepciones nacionales se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos y se procurará favorecer el acceso a la información. Agrega que las causas de denegación deberán estar previstas por ley con anterioridad al pedido, instituyendo de este modo el principio “nulla negatio sine lege”.

Completa el principio con el criterio de que los motivos para la denegación deberán estar claramente definidos y reglamentados y serán de interpretación restrictiva. Impone asimismo la carga de la prueba en cabeza de la autoridad competente, que tendrá la obligación

de ponderar el interés de retener la información y el beneficio público resultante de permitir el acceso, “sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.

También estatuye el principio de imposibilidad de negativa total en caso de exención parcial, al prescribir que cuando la información contenida en un documento no esté completamente exenta conforme a las excepciones contempladas en el Acuerdo, la parte no exenta deberá entregarse al solicitante.

En el derecho interno, la denegación está regulada en el artículo 7° de la ley 25.831, que solo la admite: a) Cuando pudieran afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales; b) Cuando la información se encontrara sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pudiera causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse

la confidencialidad de datos personales; e) Cuando la información correspondiera a trabajos de investigación científica, mientras éstos no estuvieran publicados; f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información estuviera clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones. Añade la norma que la denegación total o parcial del acceso a la información deberá ser fundada y, en caso de ser formulada por autoridades administrativas, cumplimentar los requisitos de razonabilidad del acto administrativo previstos por las normas de las respectivas jurisdicciones.

El Acuerdo pauta diversas condiciones aplicables para la entrega de la información ambiental:

El formato de la información deberá ser el requerido por el solicitante; únicamente si tal formato no estuviera disponible, podrá suministrarse en otro.

El plazo para responder la solicitud será como máximo de 30 días hábiles

contados desde la fecha de recepción de la misma, o menor si así lo previera la normativa interna. Cuando en circunstancias excepcionales y conforme a la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, podrá extender el plazo por hasta 10 días hábiles, debiendo notificarlo al peticionante con antelación, justificadamente y por escrito. Ante el incumplimiento, el Estado debe garantizar el acceso a la justicia ambiental.

Cuando la autoridad que recibe la solicitud no posea la información requerida, deberá comunicarlo al solicitante con la máxima celeridad posible, indicando –en caso de poderlo determinar– la autoridad que pudiera tenerla, a la cual remitirá la solicitud presentada. Si la información no existe o no ha sido aún generada, ello deberá hacerse saber al interesado en el plazo de 30 días hábiles, prorrogable en la hipótesis mencionada precedentemente.

La entrega de la información ambiental es gratuita, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío.

En estos dos supuestos, los costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, pudiendo exceptuarse el pago cuando el solicitante estuviera en situación de vulnerabilidad o circunstancias especiales así lo justificaran.

En el derecho nacional, el artículo 8° de la ley 25.831 dispone –coincidiendo con el término fijado por el Acuerdo, aunque sin admitir prórroga– que la resolución de las solicitudes de información ambiental se llevará a cabo en un plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la fecha de presentación. Ante el incumplimiento del plazo o cualquier otra infracción a la ley, el artículo 9° habilita el acceso a una vía judicial directa, de carácter sumarísimo, ante los tribunales competentes. Por su parte, el artículo 3°, último párrafo, dispone que en ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información podrá implicar menoscabo al ejercicio del derecho conferido por la ley.

El Acuerdo impone a cada Parte el

establecimiento o designación de uno o más órganos o instituciones imparciales, autónomos e independientes, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información.

#### **II.5.b. Generación y divulgación de información ambiental (transparencia activa)**

El artículo 6 ordena a los Estados asegurar, en la medida de sus recursos, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible; que la actualicen periódicamente y alienten su desagregación y descentralización a nivel subnacional y local, procurando que sea reutilizable y procesable, disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso. Asimismo, les exige contar uno o



más sistemas de información ambiental actualizados, dando un detalle de posibles inclusiones<sup>16</sup>.

Señala que cada Parte deberá tomar medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente. A fin de facilitar el acceso a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, la información ambiental se divulgará en los diversos idiomas usados en cada país y en los formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, a través de canales de comunicación adecuados.

En caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, deberá divulgarse de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que permita al público tomar medidas para evitar o limitar eventuales daños, desarrollándose un sistema de alerta temprana. Esto constituye un corolario del principio de prevención.

Igualmente, el Acuerdo recomienda la publicación y difusión a intervalos regulares, que no superen los cinco años, de un informe nacional sobre el estado del medio ambiente<sup>17</sup>. Propende también a que los Estados realicen evaluaciones independientes de desempeño ambiental para determinar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas en la materia y actualicen periódicamente sus sistemas de archivo y gestión documental.

Promueve, a su turno, el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, así como a aquella que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente. Incentiva asimismo la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, principalmente de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.

Los consumidores y usuarios, por su parte, deberán contar con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles.

En el derecho argentino, a más de la ley especial de Presupuestos Mínimos de Libre Acceso a la Información Ambiental, abordan la problemática de la información los artículos 16, 17 y 18 de la Ley General del Ambiente, que establecen la obligación de las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, de proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a sus actividades, otorgando a todo habitante el derecho de obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada (artículo 16); la obligación del Estado Nacional de desarrollar un sistema integrado de información que administre y evalúe los datos relevantes del ambiente, así como de proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los

parámetros ambientales básicos, a instrumentarse mediante el Consejo Federal de Medio Ambiente (artículo 17); y, finalmente, la obligación de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas, para lo cual 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 y contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental, económica, social y cultural de todo el territorio nacional (artículo 18).

### **II.6. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**

El artículo 7 dispone que se deberá asegurar que el derecho de participación sea abierto e inclusivo, relativo 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”.

A tal efecto, se adoptarán las medidas necesarias para que la participación sea posible desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones y para que las observaciones sean debidamente consideradas. Igualmente, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna, comprensible y gratuita, la información necesaria para hacer efectivo su derecho, por medio de un procedimiento que contemplará plazos razonables.

La información a los fines de la participación deberá ser brindada por los medios apropiados –incluyendo los escritos, electrónicos u orales y también los métodos tradicionales–, como piso, abarcar los siguientes tópicos: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) el responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la par-

ticipación del público, incluidas sus fechas de comienzo y finalización, los mecanismos para ejercerla, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades a las que se pueda requerir mayor información y los procedimientos para solicitarla.

El Acuerdo especifica también que, en los procesos de toma de decisiones ambientales, se hará pública al menos la siguiente información:

la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuestos;

la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;

la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;

un resumen de los puntos a), b) y c) en lenguaje no técnico y comprensible;

los informes y dictámenes de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad;

la descripción de las tecnologías a ser

utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

Las autoridades, por su parte, tienen la obligación de tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación previo a la decisión, que luego de adoptada debe difundirse incluyendo sus motivos, fundamentos y el modo en que fueron consideradas las observaciones formuladas. A tal fin, el Acuerdo afirma que “la decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles”, así como que la información divulgada contendrá el procedimiento para ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

En todos los casos, las Partes deberán asegurar las condiciones propicias para que la participación pública en decisiones ambientales se adecue a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de

género del público, promoviendo la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes. Al propio tiempo, habrán de esforzarse en: a) identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación; b) garantizar el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales; c) identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promover acciones específicas para facilitar su participación.

En nuestro ordenamiento interno, el artículo 19 de la Ley General del Ambiente dispone que toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular y de alcance general, y el artículo 20 señala que las autorida-

des deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Si bien la instancia es obligatoria, la norma determina que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, deberán fundamentarla y hacerla pública. Finalmente, el artículo 21 agrega que la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

## **II.7. Acceso a la justicia en asuntos ambientales**

El acceso a la justicia es fundamen-

tal para que las personas puedan efectivamente hacer valer su derecho a estar informados, a participar y a reclamar contra las autoridades públicas y los contaminadores<sup>18</sup>. Por ello el artículo 8 del Acuerdo reconoce firmemente tal derecho, que deberá ejercitarse conforme al principio del debido proceso.

En tal entendimiento, impone a los Estados allanar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, tanto en cuanto refiera al fondo como al procedimiento: a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental; b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el dicho bien jurídico protegido.

Para garantizar este derecho, los Estados deberán tener órganos compe-

tentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental e instaurar procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

Específicamente en el terreno procesal, el Acuerdo indica que se ha de contar con:

- una legitimación activa amplia en defensa del ambiente;
- la posibilidad de dictar medidas cautelares y provisionales para prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños ambientales;
- medidas para facilitar la producción de la prueba, como la inversión del onus probandi y las cargas probatorias dinámicas;
- mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas, así como de reparación –v. gr. la restitución al statu quo ante, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación–.

Resulta notable la afinidad de las cuestiones antedichas con las previstas en la normativa argentina vigente. En particular, la Ley General del Ambiente estatuye: en su artículo 30, que debe interpretarse integrado con el artículo 43 de la Constitución Nacional, una amplia legitimación activa, dando lugar a las acciones populares de cese y de recomposición del daño<sup>19</sup>; en su artículo 32, las facultades instructorias y ordenatorias del juez, que asume un rol proactivo<sup>20</sup>, pudiendo probar el hecho dañoso y despachar en cualquier estado del proceso medidas de urgencia, incluso de oficio; en su artículo 28, coherentemente derivado de la cláusula ambiental constitucional, la obligación de recomponer y, solo en caso de imposibilidad, la indemnización sustitutiva.

El Acuerdo señala que, para allanar el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte establecerá: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación de ese derecho y de los procedimientos para hacerlo efectivo;

c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas correspondientes; d) la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para ejercer el derecho; y e) dispositivos de apoyo para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo la asistencia técnica y jurídica gratuita.

Las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, deberán ser consignadas por escrito; se promoverán también los métodos alternativos de solución de controversias, tales como la mediación y la conciliación, entre otros.

### **II.8. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

El artículo 9 prescribe que las Partes garantizarán un entorno propicio para que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin ame-

nazas, restricciones ni inseguridad. Con ese objetivo, tomarán medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger e impulsar todos los derechos de tales defensores, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso.

Adoptarán igualmente acciones apropiadas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo. En este aspecto, no debe soslayarse el incremento en los últimos lustros de los SLAPPs (strategic lawsuits against public participation), procesos para criminalizar a los defensores de los derechos humanos<sup>21</sup>.

### **II.9. Fortalecimiento de capacidades, implementación y financiamiento**

El artículo 10 puntualiza el compro-

miso de los Estados de crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades, a fin de contribuir a la implementación de las disposiciones del Acuerdo. Enumera, en ese sentido, distintas acciones que los países podrán ejecutar<sup>22</sup>.

La cooperación entre las Partes recibe tratamiento en el artículo 11, que detalla actividades y mecanismos encaminados a profundizarla<sup>23</sup>. Ello no obsta que el Acuerdo incentive de igual modo las alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como con otros actores sociales relevantes en materia ambiental.

El artículo 12 crea un centro de intercambio de información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos consagrados en el Acuerdo, que será operado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La problemática de la implementación del Acuerdo en el ámbito nacio-

nal es abordada por el artículo 13, según el cual cada Parte se compromete a facilitar medios para las actividades que desarrolle a fin de cumplir las obligaciones asumidas.

El artículo 14 formaliza el Fondo de Contribuciones Voluntarias con el objeto de coadyuvar al financiamiento para la implementación del Acuerdo, que se conformará de contribuciones realizadas por los Estados y de recursos provenientes de otras fuentes que serán invitadas a aportar. Su funcionamiento será definido por la Conferencia de las Partes.

#### **II.10. Conferencia de las Partes y Comité de Apoyo**

El artículo 15 instituye la Conferencia de las Partes, la cual, entre otras funciones, establecerá por consenso los órganos subsidiarios que considere necesarios y aprobará protocolos y enmiendas al Acuerdo.

En lo atinente a la adopción de decisiones, el artículo 16 precisa que cada Parte tendrá un voto.

El artículo 17 determina que la Secretaría del Acuerdo será ejercida por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y proveerá el soporte administrativo, técnico y operativo.

Finalmente, el artículo 18 crea el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo como órgano subsidiario de la Conferencia con el fin de promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo, determinándose que tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo, para examinar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y formular recomendaciones, asegurando una participación significativa del público.

#### **II.11. Solución de controversias**

Las controversias en torno a la interpretación o aplicación del Acuerdo, conforme lo refiere el artículo 19, serán resueltas a través de la negociación o de cualquier otro medio de solución que las Partes en el diferendo consideren aceptable. En su defecto, cada Estado podrá indicar que acepta

considerar obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que asuma la misma obligación:

- el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia;
- el arbitraje conforme a los procedimientos que establezca la Conferencia de las Partes.

Aclara la norma que si todos los intervinientes en el conflicto han aceptado ambos medios de solución, la controversia no podrá someterse más que a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

### **III. Conclusión**

El Acuerdo de Escazú representa un hito histórico que aspira a consolidar la democracia ambiental en América Latina y el Caribe, impulsando un cambio de paradigma en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

Específicamente en la Argentina, en cuanto resulta ser un Tratado de Derechos Humanos, está destinado a in-

teractuar con el plexo constitucional y convencional. Al propio tiempo, la tríada de *derechos de acceso* que consagra ha de comprenderse integrada y funcionar sistemáticamente con la totalidad de la normativa interna, en especial con la Ley General del Ambiente y la Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental.

Este nuevo instrumento regional dirigido a garantizar el acceso a la información y a la justicia así como la participación pública se erige, igualmente, como un pilar del Estado Ambiental de Derecho, procurando robustecer la institucionalidad. Son los actores políticos y jurídicos quienes hogaño enfrentan un excepcional desafío: lograr que los objetivos del Acuerdo se concreten en la realidad, para lo cual deben obrar con una visión solidaria, intergeneracional y comprometida con los derechos humanos. ■

#### CITAS

<sup>1</sup> El Acuerdo reviste el doble carácter de Ambiental y de Derechos Humanos. Conforme

al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, tiene jerarquía superior a las leyes.

<sup>2</sup> Los países que lo han ratificado son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

<sup>3</sup> Celebrada en Río de Janeiro entre los días 20 y 22 de junio de 2012 y en cuyo seno se suscribió la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* –impulsada por Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay–, punto de partida para las negociaciones que dieron como resultado el Acuerdo de Escazú.

<sup>4</sup> GUTERRES, ANTÓNIO, *Prólogo, en 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*, Santiago, Naciones Unidas - CEPAL, 2018, pág. 5.

<sup>5</sup> “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 peligro 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 el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

<sup>6</sup> MÉDICI COLOMBO, GASTÓN, *El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe*, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, N° 1, 2018, pág. 25, <https://doi.org/10.17345/rcda2412>.

<sup>7</sup> “Recordando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el Programa 21, el Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, la Declaración de Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Mauricio y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños

Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa),

*Recordando también* que, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, titulado ‘El futuro que queremos’, se reconoce que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; se recalca que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible, y se alienta la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información ambiental, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda,

*considerando* la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, titulada ‘Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’, por la que se acordó un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas, y en donde se estableció el compromiso de lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental– de forma equilibrada e integrada’.

<sup>8</sup> Resolución A/RES/76/300 de fecha 28/7/2022, que reconoce el acceso a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano universal.

<sup>9</sup> A su vez, la LGA enumera los objetivos de la política ambiental nacional en su artículo 2º, siendo los previstos en los incisos c) e i) concordantes con los fines del Acuerdo (“Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” y “Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”, respectivamente).

<sup>10</sup> Así lo ha definido la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del

Estado de Derecho en materia ambiental, adoptada en el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN que se celebró en Río de Janeiro del 26 al 29 de abril de 2016.

<sup>11</sup> Entiende el Acuerdo por “público” a una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte (artículo 2).

<sup>12</sup> “Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales” (artículo 4.7).

<sup>13</sup> “En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso” (artículo 4.8).

<sup>14</sup> NALEGACH ROMERO, CONSTANCE, Claves



del Acuerdo de Escazú, en DI PANGRACIO, ANA, NORDENSTAHL, SONIA Y TRAMUTOLA, MARÍA JULIA (eds.), *Informe Ambiental 2019*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2019, pág. 276.

<sup>15</sup> “Acceso a la información. 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. Se deberá presentar formal solicitud ante quien corresponda, debiendo constar en la misma la información requerida y la identificación del o los solicitantes residentes en el país, salvo acuerdos con países u organismos internacionales sobre la base de la reciprocidad. En ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno al ejercicio del derecho conferido por esta ley”.

<sup>16</sup> El artículo enumera a modo ejemplificativo: “a) los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio

ambiente; b) los informes sobre el estado del medio ambiente; c) el listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación; d) el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; e) información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos; f) informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; g) fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia; h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas; i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año; j) información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales”.

<sup>17</sup> Como contenido del informe, el artículo propone: “a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuan-

do ello sea posible; b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental; c) avances en la implementación de los derechos de acceso; y d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado”. Según expresa Hernández Ordóñez, Sergio Ricardo, Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú, en *Revista Estudios en Derecho a la Información*, N° 9, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2020, pág. 120, “la labor de difundir la información pública ambiental no sólo permite socializarla, sino que posibilita la apropiación, escrutinio y valoración de la misma”.

<sup>18</sup> PÁNOVICS, ATTILA, *The Escazú Agreement and the Protection of Environmental Human Rights Defenders*, en *Pécs Journal of International and European Law*, vol. 2021/I, Pécs, University of Pécs - Centre for European Research and Education, 2021, pág. 30, <https://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2021/06/pjiel-2021-1-attila-panovics.pdf>

<sup>19</sup> Sobre el carácter *popular* de ambas acciones, puede verse: ALLENDE RUBINO, HORACIO L., *Presupuestos mínimos del derecho procesal ambiental*, en *La Ley. Suplemento de Derecho*

*Ambiental*, año XII, N° 2, Buenos Aires, La Ley, 23 de septiembre de 2005, pág. 6.

<sup>20</sup> NOVELLI, MARIANO H., *Fundamentos del carácter revolucionario del Derecho Ambiental*, en *Sapientia*, año 13, N° 2, Panamá, Órgano Judicial de la República de Panamá, junio 2022, pág. 109. Es inmanente al juez ambiental su rol proactivo, pues ejerce amplios poderes de control sobre la actuación de las partes, impulsa el procedimiento y cuenta con iniciativa probatoria. Es decir que el principio dispositivo cede, lo cual se justifica por la naturaleza del bien lesionado, la necesidad de institucionalizar su defensa y su relación con valores fundamentales como la vida y la salud. Tampoco puede obviarse que el magistrado integra la comunidad que es titular del derecho en liza, circunstancia que relativiza su imparcialidad –mas no su imparcialidad–.

<sup>21</sup> “Traducido en términos jurídicos y vernáculos, son los juicios que se inician desde el sector empresarial o desde el gobierno de turno para silenciar a los defensores del ambiente y los derechos humanos. En una traducción más literal son ‘bofetadas al demandado por atreverse a hablar’. El origen de estas nuevas experiencias jurídicas de acoso es definido en 1996 por Geor-

ge Pring y Penelope Canan y extensamente desarrollado por Robert Trager y Donna L. Dickerson quienes desde una visión muy estadounidense lo advierten como ‘un abuso impactante de uno de nuestros derechos políticos más básicos: el derecho a presentar una petición’. Básicamente los autores hacen un pormenorizado análisis de distintos juicios de represalia por hacer circular una petición a las autoridades, escribir una carta al correo de lectores de un periódico, informar sobre violaciones de la ley, presentar una queja oficial, presionar apoyando un proyecto de ley o incluso dar un testimonio en una audiencia pública”: GÓMEZ, ANTONIO GUSTAVO, #SLAPP: *Strategic lawsuit against public participation o cómo perseguir a los defensores de los Derechos Humanos y el Ambiente usando el Sistema de Administración de Justicia*, en *Revista de Derecho Procesal Penal*, N° 22, IJ Editores, abril 2022, cita: IJ-MMDCCCXI-261.

<sup>22</sup> Así indica: “a) formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos; b) desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos

humanos y juristas, entre otros; c) dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados; d) promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educacionales; e) contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario; f) reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso; y g) fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental”.

<sup>23</sup> En forma no taxativa, se mencionan: “a) diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, educación y observatorios; b) desarrollo, intercambio e implementación de materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización; c) intercambio de experiencias sobre códigos voluntarios de conducta, guías, buenas prácticas y estándares; y d) comités, consejos y plataformas de actores multisectoriales para abordar prioridades y actividades de cooperación”.